

EINAR VENE

Ajaline faktor halduskohtumenetluses
tühistamis- ja kohustamiskaebuse
lahendamist ning rahuldamist
mõjutava tegurina



EINAR VENE

Ajaline faktor halduskohtumenetluses
tühistamis- ja kohustamiskaebuse
lahendamist ning rahuldamist
mõjutava tegurina



TARTU ÜLIKOOL
kirjastus

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 21. juuni 2017 otsusega on Einar Vene väitekirj
lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori (PhD) (õigusteadus) kraadi taotlemiseks
TÜ õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis

Juhendajad: Prof. emer. Kalle Merusk
Dots. Ivo Pilving

Oponent: Prof. emer. Dr. Ulrich Ramsauer, Hamburgi Ülikool

Kaitsmine: 16. oktoobril kell 11.00 Kaarli pst. 3 aud. 401, Tallinn

ISSN 1406-6394

ISBN 978-9949-77-537-8 (trükis)

ISBN 978-9949-77-538-5 (pdf)

Autoriõigus: Einar Vene, 2017

Tartu Ülikooli Kirjastus
www.tyk.ee

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	10
I osa. VÕIMALUSED, KUIDAS AJALINE FAKTOR VÕIB TÜHISTAMIS- JA KOHUSTAMISKAEBUSE RAHULDAMISELE MÕJU AVALDADA.....	18
1. peatükk. HALDUSAKTI KEHTIVUSE JA MÕJU LÕPPEMINE KUI HALDUSAKTI TÜHISTAMIST VÄLISTAV ASJAOLU.....	18
1.1. Haldusakti kehtivus haldusakti kehtetuks tunnistamise ja tühistamise eeldusena	18
1.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja sellega samastatavad juhtumid.....	22
1.2.1. Tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine.....	23
1.2.2. Edasiulatuv kehtetuks tunnistamine.....	23
1.2.3. Osaline kehtetuks tunnistamine	24
1.2.4. Haldusakti kehtetuks tunnistamisega samastatavad juhtumid	25
1.2.4.1. Konkludentne kehtetuks tunnistamine	25
1.2.4.2. Haldusakti muutmise võrdsustamine kehtetuks tunnistamisega.....	27
1.2.5. Haldusakti kehtetuks tunnistamine kohtuvälises õiguskaitsemenetluses.....	31
1.2.6. Haldusakti tühistamine kohtumenetluses.....	32
1.3. Haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmine	32
1.3.1. Ehitusloa erand ja selle põhjendatus	33
1.3.2. Haldusakti täitmise tagajärjed tühistamisele.....	36
1.3.3. Täidetud ehitusloa tühistamise võimalikkus.....	39
1.3.3.1. Ehitise valmisenõude täitmine kui takistus tühistamisele ...	39
1.3.3.2. Kasutusloa väljastamine kui takistus tühistamisele...	41
1.4. Kehtivusaja lõppemine	43
1.5. Eriseaduses sätestatud alused, mis toovad kaasa haldusakti kehtivuse lõppemise	45
1.5.1. Automaatne kehtivuse lõppemine seoses vastava sündmuse saabumisega.....	46
1.5.2. Riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine.....	46
1.6. Haldusakti mõju lõppemine kui haldusakti tühistamist välistav iseseisev tingimus	47
1.6.1. Haldusakti mõju lõppemise tähendus	48
1.6.2. Haldusakti mõju lõppemise senine käsitlus Eesti õiguses	51
1.6.2.1. Haldusakti mõju lõppemise juhtumid.....	55
1.6.2.2. Haldusakti mõju jätkumise juhtumid	56
1.6.2.3. Kohtupraktika kokkuvõte.....	58

1.6.3. Eriseadustes sätestatud võimalused haldusakti mõju lõppemiseks	59
1.6.4. Haldusakti mõju lõppemise liigid	60
1.6.5. Kahju tekitanud, kuid muidu lõppenud mõjuga haldusakti tühistamata jätmine.....	62
1.6.6. Võrdlus tsiviilõigusega	64
1.7. Kokkuvõte	67
2. peatükk. MÄÄRAV AEG TÜHISTAMIS- JA KOHUSTAMIS- KAEBUSE PÕHJENDATUSE HINDAMISEL	69
2.1. Vajadus määrava ajahetke kindlakstegemiseks	69
2.1.1. Asjaolude muutumise tähendus	70
2.1.2. Haldusakti andmise ajal olemas olnud asjaolude ilmumine hiljem	72
2.1.2.1. Lähenemine tavapäraste haldusaktide puhul	73
2.1.2.2. Erandid ohutõrjeõiguses	74
2.2. Määrav aeg tühistamiskaebuse lahendamisel	75
2.2.1. Probleemsete haldusaktide liigid	77
2.2.1.1. Kestva mõjuga haldusaktid	79
2.2.1.2. Täitmata haldusaktid	83
2.2.1.3. Võimalikud erijuhtumid	85
2.2.2. Määrava ajahetke käsitus Eesti õiguses enne 2012. aastat	86
2.2.2.1. Üldine lähenemine varasemas kohtupraktikas	86
2.2.2.2. Haldusakti aluseks oleva õigustloova akti kehtetuks tunnistamise arvessevõtmine	89
2.2.3. Regulatsioon kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus	94
2.2.3.1. Asjaolude kindlakstegemise ja õiguspärasuse hindamise ajaline lahutatavus.....	94
2.2.3.2. HKMS § 158 lg 2 kohaldatavus tühistamiskaebuse puhul praktikas	98
2.2.4. Erinevad võimalused määrava hetke hindamiseks	99
2.2.5. Argumendid nende lahenduste poolt ja vastu	102
2.2.5.1. Efektiivsus	102
2.2.5.2. Võrdlus kohustamiskaebusega	105
2.2.5.3. Võrdlus haldusakti kehtivust ja mõju lõppemist mõjutavate asjaoludega	105
2.2.5.4. Oht täitevvõimu teostamiseks kohtu poolt	106
2.2.5.5. Vajadus täiendavateks menetlustoiminguteks	108
2.2.5.6. Menetluse uuendamine ja selle piiratud kontroll.....	109
2.2.5.6.1. Isikud, kelle õigusi piiratakse	112
2.2.5.6.2. Tähtaeg menetluse uuendamiseks	114
2.2.5.6.3. Menetluse uuendamine puutumuskaebuste puhul	114
2.2.5.6.4. Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus.....	115
2.2.5.6.5. Kestev õiguste piiramine	116

2.2.5.6.6. Uuendamismenetluses tehtud otsustuste vaidlustamine.....	116
2.2.5.7. Järeldused.....	117
2.2.6. Haldusakti õiguspärasusele antava hinnangu muutumise võimalused.....	120
2.2.6.1. Õiguspärase haldusakti muutumine õigusvastaseks..	120
2.2.6.2. Õigusvastase haldusakti muutumine õiguspäraseks..	125
2.2.6.3. Määrav ajahetk topeltmõjuga haldusaktide puhul.....	129
2.3. Määrav ajahetk kohustamiskaebuse lahendamisel	130
2.3.1. Lahendused kehtiva õiguse järgi.....	130
2.3.2. Senine praktika	133
2.3.3. Asjaolude muutumine, mis mõjutab kohustamiskaebuse rahuldamist	135
2.4. Võrdlus tsiviilkohtumenetlusega	138
2.5. Kokkuvõte	140
3. peatükk. MUUD ALUSED, MIS TAKISTAVAD TÜHISTAMIS- KAEBUSE RAHULDAMIST	141
3.1. Üldised alused haldusakti tühistamata jätmiseks.....	141
3.2. Kui tühistamiskaebuse esitanud isiku eesmärk pole enam saavutatav	142
3.2.1. Konkursid	143
3.2.1.1. Riigihankemenetlus.....	144
3.2.1.2. Muud konkursid	152
3.2.2. Muud muudatused faktilistes või õiguslikes asjaoludes, mis välistavad tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise	155
3.3. Haldusakti andmisest oluliselt hiljem esitatud tühistamis- kaebuse rahuldamata jätmine.....	156
3.4. Kokkuvõte	159

II osa. AJALISE FAKTORI TÕTTU KUJUNENUD ERANDLIKE OLUKORDADE MENETLUSÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED..... 161

4. peatükk. KAEBUSE SISULINE LAHENDAMINE JA KAEBUSE LUBAMATUKS MUUTUMINE	161
4.1. Võimalikud olukorrad, mis asjaolude muutumise või aja möödumise tõttu kujuneda võivad	161
4.2. Kaebuse sisuline lahendamine.....	162
4.3. Võimalused kaebuse tagastamiseks või kaebuse läbi vaatamata jätmiseks.....	163
4.3.1. Kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine	163
4.3.1.1. Kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine kaebeõiguse puudumise tõttu	164
4.3.1.2. Kaebuse tagastamine ja läbi vaatamata jätmine kaebuse eesmärgi saavutamise võimatuse tõttu	165

4.3.1.3. Menetluslikud probleemid kaebuse tagastamisel ja läbi vaatamata jätmisel	166
4.3.2. Apellatsioonkaebuse tagastamine ja läbi vaatamata jätmine ..	168
4.4. Menetluse lõpetamine	169
4.4.1. Kaebusest loobumine ja kompromiss	171
4.4.2. Poole surm, lõppemine või staatuse muutumine muul moel ..	171
4.4.3. Vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine ja nõutava haldusakti andmine või toimingu sooritamine	173
4.4.4. Tõlgendamise teel leitavad täiendavad alused tühistamisnõude menetluse lõpetamiseks	173
4.4.4.1. Haldusakti kehtetuks tunnistamisega samastatavad juhtumid	173
4.4.4.2. Haldusakti mõju lõppemine kui tühistamisnõude menetluse lõpetamise alus	174
4.4.5. Tühistamisnõude menetluse lõpetamise muud võimalikud alused	176
4.4.6. Menetluse lõpetamine kohustamisnõude puhul	178
4.5. Kokkuvõte	179
5. peatükk. ÜLEMINEK TUVASTAMISKAEBUSELE	181
5.1. Tuvastamiskaebusele üleminek HKMS § 152 lg 2 järgi ning tuvastamiskaebusele üleminek muudel juhtudel	181
5.1.1. Kaebaja õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul	182
5.1.1.1. Õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul HKMS § 152 lg 2 alusel	183
5.1.1.2. Õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul ülejäänud juhtudel	189
5.1.2. Kaebaja seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks	190
5.1.2.1. Seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks HKMS § 152 lg 2 alusel	190
5.1.2.2. Seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks ülejäänud juhtudel	191
5.2. Üldised reeglid tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul	195
5.2.1. Kohtuaste, kus on võimalik tuvastamiskaebusele üle minna ..	196
5.2.2. Tuvastamiskaebuse rahuldamise eeldused pärast tühistamiskaebuse rahuldamise võimatuks muutumist	197
5.3. Kokkuvõte	198
6. peatükk. MUUTUNUD ASJAOLUDE TÄHENDUS MENETLUSE LÄBIVIIMISELE	200
6.1. Muutunud asjaolude mõju menetlustoimingutele	200
6.2. Muutunud asjaolude tähendus kohustamiskaebuse lahendamisel	200

6.2.1. Kohustamisinõude rahuldamise võimatus tühistamisinõude rahuldamise mõjutajana	202
6.2.2. Teise haldusorgani kaasamine kohustamiskaebuse puhul	203
6.2.3. Teise haldusorgani kaasamine kohustamiskaebuse puhul, kui kehtestatud on kohustuslik kohtueelne menetlus	203
6.2.4. Vastustaja asendamine kohustamiskaebuse menetluses	205
6.2.5. Menetluskulude kandmine mitme vastustaja poolt kohustamiskaebuse lahendamisel	206
6.3. Kaebusele uute nõuete lisamine	206
6.3.1. Tühistamisinõude lisamine	209
6.3.2. Kohustamisinõude lisamine	210
6.3.3. Kohtuaste, kus saab kaebust täiendada uue nõudega	212
6.3.4. Kaebetähtaeg uue nõude lisamisel	213
6.3.5. Haldusasjade liitmine	216
6.3.6. Kohustuslik kohtueelne menetlus uue nõude lisamisel	216
6.4. Alternatiivsete nõuete esitamine	219
6.5. Kokkuvõte	219
7. peatükk. MENETLUSKULUDE KANDMINE AJA MÖÖDUMISEST VÕI MUUTUNUD ASJAOLUDEST MÕJUTATUD KOHTUMENETLUSE KORRAL	221
7.1. Menetluskulude seos kohtumenetluse tulemust mõjutanud ajalise faktoriga	221
7.2. Menetluskulud kaebuse tagastamisel või läbi vaatamata jätmisel	221
7.3. Menetluskulud menetluse lõpetamisel	222
7.3.1. Menetluskulud menetluse lõpetamisel haldusakti andmise või soovitud haldustegevuse sooritamise tõttu	222
7.3.2. Menetluskulud kandmine muudel ajalisest faktorist tingitud menetluse lõpetamise juhtudel	224
7.4. Menetluskulude kandmine tuvastamisinõudele üleminekul	225
7.5. Menetluskulude kandmine ajalise faktori tõttu kaebuse rahuldamata jätmisel või rahuldamisel	228
7.6. Kokkuvõte	229
KOKKUVÕTE	231
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	240
Kasutatud kirjandus	240
Kasutatud kohtulahendid	245
Kasutatud normatiivaktid	255
Muud allikad	257
KASUTATUD LÜHENDID	258
ZUSAMMENFASSUNG	259
ELULOOKIRJELDUS	288
CURRICULUM VITAE	290

SISSEJUHATUS

Paratamatu on, et haldusorgani poolt haldusakti väljaandmise või toimingu sooritamise ja isiku kaebuse alusel selle akti või toimingu suhtes tehtava kohtulahendi vahele võib jääda pikk ajavahemik. Esiteks tingib selle juba halduskohтусse kaebuse esitamise tähtaeg, mis tühistamis- ja kohustamiskaebuse puhul on halduskohtumenetluse seadustiku¹ (HKMS) § 46 lg-te 1–2 järgi 30 päeva haldusakti või haldusakti andmisest või toimingu tegemisest keeldumisest teatavaks tegemisest arvates.² Teiseks nõuab oma aja lahendamiseks vajalike menetlustoimingute tegemine (teiste menetlusosaliste kaasamine ja neilt seisukoha küsimine, istungi korraldamine jne). Ning võimalik, et kõige pikemaks võib ajavahemik kasvada tänu sellele, et kohtute töökoormusest tulenevalt ei pruugi olla võimalik kaebust lahendama asuda kohe, vaid see peab mõnevõrra varasemate asjade lahendamise järele ootama.

Statistiliselt oli Eestis haldusasja sisulise lahendamise keskmine aeg halduskohtutes 2016. a 244 päeva (koos muude menetluse lõppemise viisidega 136 päeva), ringkonnakohtutes 265 päeva³ ning kassatsioonimenetluses 232 päeva.⁴ Ehkki Eesti keskmist kohtumenetluse kestust on peetud teiste riikidega võrreldes mõistlikuks,⁵ on see siiski küllaltki pikk aeg.

Kuid kaebuse esitamine ja menetlemine kohtus ei peata kaebuse esemega seotud valdkonnas elu edasikulgemist. Eesti halduskohtumenetluses puudub kaebusel üldjuhul⁶ suspensiivefekt ning seetõttu ei takista kaebuse esitamine haldusakti kehtimist ja täitmist. Seda on võimalik vältida küll esialgse õiguskaitse taotluse esitamisega, kuid isegi kui sellise taotluse esitamine on võimalik ja taotlus rahuldatakse, ei takista ka kohtu esialgse õiguskaitse määrus haldusaktiga või toiminguga seotud valdkonnas elu edasikulgemist koos tema protsesside ja muutustega. Seetõttu võib hõlpsasti tekkida olukord, kus asjaolud, mis olid olemas haldusakti andmise või toimingu sooritamise ajal, on kohtuotsuse tegemise ajaks juba oluliselt muutunud. Selline asjaolude muutumine võib kohtumenetluse käiku ja selle lõpptulemust väga oluliselt mõjutada.

¹ RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 06.04.2016, 1.

² Viivituse või tegevusetuse vaidlustamisel on kaebetähtaeg veelgi pikem, vt HKMS § 46 lg 2.

³ Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2016. a koondandmed. – Arvutivõrgus: http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/2016.a_menetlusstatistika_koond.pdf (18. veebruaril 2017).

⁴ Riigikohtu halduskolleeiumi sekretäri T. Varendi koostatud ja töö autorile edastatud statistika järgi oli Riigikohtus 2016. a haldusasjade keskmine menetlusaeg 231,9762 päeva.

⁵ J. Laffranque. A. Sarapuu. Mõistlik aeg ning selle tagamine tsiviil- ja halduskohtumenetluses. – Juridica 2013/10, lk 734.

⁶ Seadustes võib olla kehtestatud selle kohta siiski ka erandeid, nt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (RT I 2006, 2, 3; RT I, 03.01.2017, 14) § 25¹ lg 1 ja 2 sätestavad, et rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise või rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamisel on taotlejal kaebetähtajal ja kohtumenetluse ajal käesolevas seaduses nimetatud õigused ja kohustused, sealhulgas õigus viibida Eesti territooriumil kuni lõpliku otsuse tegemiseni.

Käesolev doktoritöö keskendubki sellele, kuidas võib ajaline faktor mõjutada halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist. Ajalise faktori all peetakse silmas eeskätt asjaolude muutumist, aga see võib tähendada ka lihtsalt aja möödumist.

Uurimiseseme täpsem määratlus

Töös uuritakse lähemalt vaid seda, kuidas mõjutab ajaline faktor tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamise ja rahuldamisega seonduvat. Tühistamiskaebuse all mõeldakse sarnaselt HKMS § 37 lg 2 p-s 1 sätestatuga haldusakti täielikule või osalisele tühistamisele suunatud kaebust. Kohustamiskaebuse all mõistetakse eeskätt HKMS § 37 lg 2 p-s 2 sätestatud haldusakti andmisele või toimingute tegemisele suunatud kaebust, aga töö käigus kujundatavad seisukohad on iseenesest kohaldatavad ka haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamise kaebuse (HKMS 37 lg 2 p 3) ning haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise kaebuse (HKMS § 37 lg 2 p 5) puhul, kuna ka kaks viimati nimetatut on suunatud haldusorgani millekski kohustamisele.

Teisi halduskohtumenetluslikke kaebuse liike selles töös ei puudutata. Põhjus on ühelt poolt selles, et tühistamis- ja kohustamiskaebus on halduskohtumenetluses ilmselt enim kasutamist leidvad kaebuse liigid. Samuti on need kaebuse rahuldamise korral haldustegevusse väga jõuliselt sekkuvad. See aga tähendab, et asjaolude muutumine võib kaebuse lahendamisel ja rahuldamisel omada väga suurt tähtsust, sest kui asjaolud on haldusakti andmisest või toimingute sooritamist alates muutunud ning on kohtuotsuse tegemise hetkeks hoopis teistsugused, siis tekib küsimus, kuidas kohus sellises olukorras käituma peab. Samuti sundisid sellist valikut tegema pragmaatilised argumendid. Esiteks ei võimaldaks kõige selle analüüsimist, kuidas ajaline faktor mõjutab kõigi kaebuse liikide lahendamist ja rahuldamist, juba doktoritööle etteantud mahuline piir. Teiseks ei ole töö autori hinnangul ülejäänud kaebuse liikide puhul ajalise faktori mõju kaebuse lahendamisele sugugi nii suur kui just tühistamis- ja kohustamiskaebuse puhul. Nii võib kahju hüvitamise kaebuse puhul Riigikohtu praktikast välja tuua vaid selle küsimuse, kuidas mõjutab hüvitamiskaebuse rahuldamist see, kui kohtumenetluse kestel kinnisvarahinnad muutuvad ja hüvitis, mis mõisteti välja halduskohtus kohtuotsuse tegemise aja hetke seisuga arvestades, ei vasta enam ringkonnakohtu otsuse tegemise aja hindadele.⁷ Tuvastamiskaebuse puhul ei tule seevastu reeglina hilisemaid asjaolusid arvesse võtta, sest tuvastamis-

⁷ Täpsemalt oli halduskohtu poolt väljamõistetud hüvitis, mis halduskohtu otsuse tegemise ajal vastas turuhindadele, ringkonnakohtu istungi toimumise ajaks tänu kinnisvarahindade langemisele juba kõrgem kui kahju hüvitamiseks vajalik. Riigikohus leidis põhjendatult, et apellatsioonkaebuses saab vastustaja vaidlustada vaid õigusnormide rikkumist halduskohtu poolt ning see ei hõlma õigust hüvitist vähendada, kui muidu on halduskohtu otsus õiguspärane (RKHKo 3-3-1-23-10, p 16). Kahjuhüvitise seoste kohta kohtuotsuse tegemise aja seisuga vt ka nt RKHKo 3-3-1-10-07, p 16; 3-3-1-33-02, p 13; 3-3-1-19-12, p 14. Tsiviilkolleegiumi vastav praktika vt nt RKTKo 3-2-1-13-07, p 13.

kaebuse eesmärk ongi juba mingile minevikus toimunud tegevusele hinnangu andmine (kui ei ole tegemist just vältava tegevusega), mille puhul ei ole hili-semad sündmused aluseks kaebuse rahuldamata jätmisele.⁸ Kuigi tuvastamis-kaebuse puhul ei ole välistatud osaliselt samasuguste olukordade tekkimine nagu tühistamis- ja kohustamiskaebuse puhul (nt võib kaebajal menetluse kestel ära langeda vajadus tuvastamiskaebuse esitamiseks), on kindlasti tuvastamis-kaebuse puhul ajalise faktori mõju väiksem kui tühistamis- ja kohustamiskaebuse puhul.

Ajalise faktori all peetakse, nagu ülal märgitud, silmas nii aja möödumist ennast kui aja jooksul toimuvat asjaolude muutumist. Aja möödumine võib otseselt kaasa tuua mingi uue sündmuse või asjaolu (nt asjas tähtsust omava tähtaja või tähtpäeva möödumise) või omada muul viisil asjas tähtsust. Asjaolude all tuleb mõista loomulikult üksnes haldusasja lahendamise seisukohalt tähtsust omavaid asjaolusid. Hõlmatud on nii faktilised kui õiguslikud asjaolud, kuna kohtumenetlust võivad mõjutada mõlemat liiki asjaolud.

Töös ei käsitleta seda, milline on ajalise faktori mõju haldusmenetluses, st kuidas võib sellest sõltuda haldusorgani tehtav haldusotsustus. Need küsimused ei ole vahetult seotud käesoleva töö temaga. Samuti ei vaadelda otseselt teatud konkreetseid kohtumenetluse instituute, millel võib küll olla seos aja möödumise või asjaolude muutumisega (nt teistmine, pärast alama astme kohtu otsust tekkinud uute tõendite esitamine, menetluse peatamine jne), kuid mis ei mõjuta otseselt juba esitatud kohustamis- või tühistamiskaebuse lubatavust ja põhjendatust.

Töö eesmärk

Töö eesmärk on välja selgitada, kuidas võib ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ja rahuldamist mõjutada.

Juba ilma käesolevat uurimistööd koostamata, pelgalt HKMS ja kohtupraktika kaudu tutvumise pinnalt võib väita, et ajaline faktor võib kohtumenetluse läbiviimist mõjutada. Nii võib HKMS-st leida norme, mis on loodud just selliste probleemide lahendamiseks. Näiteks sätestab HKMS § 152 lg 1 alused kohtumenetluse lõpetamiseks, millest mõned (kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud, menetlusosaline sureb või lõpetatakse, vt HKMS § 152 lg 1 p-d 4–5) iseloomustavad just sündmusi, mis võivad saabuda kohtumenetluse kestel ja millega tuleb menetluse läbiviimisel arvestada. Samuti nähtub HKMS § 158 lg-st 2, et seadusandja on arvestanud ka sellega, et otsuse tegemise ajaks võivad asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud muutuda – selle sätte kohaselt tehakse asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga, kuid haldusakti ja toimingu õiguspärasust hinnatakse haldusakti andmise või toimingute tegemise aja seisuga.

⁸ RKHKo 3-3-1-94-08, p 17; vrd ka RKHko 3-3-1-63-09, p 16; 3-3-1-88-14, p 16.

Kuid sellega asjakohane regulatsioon põhiosas ka piirdub. Sellest tulenevalt on töö esimene hüpotees see, et vaidlustatud haldusakti andmisest või toimingute tegemisest möödunud aja jooksul toimunud muudatused asjakohastes faktilistes või õiguslikes asjaoludes võivad mõjutada halduskohtumenetluse lõpptulemust märksa enamatel juhtudel, kui HKMS praegu ette näeb. Selle hüpoteesi kontrollimiseks on vajalik hinnata täiendavaid võimalusi, kuidas aja möödumine või asjaolude muutumine võib veel mõjutada kaebuse eset, sellega seotud isikuid või muid kaebuse lubatavuse või põhjendatuse seisukohalt olulisi tegureid.

Lisaks on selge, et sellised muudatused mõjutavad mitte ainult seda, kas kaebus kuulub rahuldamisele või mitte, vaid ka seda, kas ja milliseid menetlustoiminguid peavad kohus ja menetlusosalised asjas õige lõpptulemuseni jõudmiseks tegema. Ka selles osas on HKMS regulatsioon pigem napp. Sätestatud on võimalus minna teatud juhtudel tühistamis- või kohustamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele (HKMS § 152 lg 2) ning olemas on nende juhtumitega osaliselt arvestav menetluskulude regulatsioon (HKMS § 108 lg 6), kuid see on kõik. Seetõttu on järgnev hüpotees see, et ajaline faktor võib endaga kaasa tuua vajaduse täiendavateks või teistsugusteks menetlustoiminguteks, milleks muidu vajadust ei oleks olnud ning mida HKMS praegu ette ei pruugi näha. Selle hüpoteesi paikapidavuse kontrollimine eeldab väljaselgitamist, milliseid menetluslikke tagajärgi võib aja möödumine või asjaolude muutumine endaga kaasa tuua.

Kokkuvõtvalt on töö eesmärgiks läbi nende hüpoteeside kontrollimise välja selgitada, kuidas võib aja möödumine või selle jooksul toimuvad sündmused mõjutada halduskohtumenetluses asja lahendamist ja kaebuse rahuldamist ning millised on võimalikud tüüpsituatsioonid, kus ajalise faktori mõju esile tulla võib. Nentida tuleb, et nende tüüpsituatsioonide prognoosimine ei pruugi olla kõikehõlmav ja lõplik, kuna arengud haldusõiguses ja haldusvõimu teostamises mõjutavad kindlasti ka halduskohtumenetlust ning täna ilmnunud probleemid võivad tulevikus lisa saada. Samuti püütakse analüüsida aja möödumise või asjaolude muutumisega kaasnevaid menetlusõiguslikke tagajärgi ning leida neile olukordadele töötavaid lahendusi.

Töö olulisus

Nagu eelnevast järeldus, on töö koostatud ja kujundatud eeskätt Eesti-kesksena, st lähtub Eesti õiguslikust raamistikust ning analüüsib esilekerkivaid küsimusi ja püüab leida neile lahendusi just sellest lähtudes. Põhjus selleks peitub eeskätt asjaolus, et küsimusi, kuidas võib ajaline faktor halduskohtumenetluse tulemust mõjutada, ei ole teiste riikide õiguskordades töö autori teada samuti komplekselt läbi uuritud. Tõsi, eriti just Saksa õigusteadlased on üsna põhjalikult uurinud üksikuid valdkondi sellest temaatikast (nt haldusakti mõju lõppemist ja määrava ajahetkega seonduvat), kuid kõikehõlmavaid ja kompleksseid käsitlesi aja möödumisega seonduvate probleemide kohta halduskohtumenetluses ei ole töö autor kohanud. Liigselt ambitsioonikas ning doktoritööle ettenähtud mahupiire ületav oleks olnud seetõttu plaan hakata seda teemat uurima eesmärgiga

leida universaalseid, erinevates riikides alati töötavaid lahendusi. Märksa mõistlikum tundus jääda Eesti õiguse piiridesse.

Seevastu asjaolu, et kompleksed sellealased uurimused autorile teadaolevalt puuduvad, kinnitab teema olulisust. Seda näitab ka see, kuidas autor käesoleva töö teema uurimise juurde jõudis. Nimelt, olles tööalaselt aastaid tihedalt kokku puutunud haldusõiguse ja halduskohtumenetluse probleemidega, hakkasid aastate vältel välja joonistuma teatud kindlad probleemid, millele ei leidunud lahendusi ei seadustes ega eriti ka õiguskirjanduses, vähemalt kindlasti mitte Eesti õiguskirjanduses. Hiljem ilmnes, et need probleemid on paigutatavad ühise nimetaja alla, mida väljendab kõige täpsemalt käesoleva töö pealkiri. Selgus, et halduskohtumenetluses võib olla ajaline faktor väga tugev mõjutaja, mis põhjustab kaebuse menetlemisel ja lahendamisel väga keerulisi probleeme. Samas on nende probleemide lahendused kujundatud peaaesjalikult vaid kohtupraktikas, HKMS erinevad redaktsioonid arvestasid sellega väga vähe ning eestikeelses õiguskirjanduses ei käsitletud neid küsimusi pea üldse. Kohtupraktikas kujundatud seisukohad ja lahendused on omakorda väga eklektilised, vasturääkivad ning ühtlasi ka keeruliselt leitavad, sest ühtset mõisteaparaati ei ole veel välja kujunenud ning kattuvaid ja tulemuslikke märksõnu on selle teemaga seoses vähe.

Teema aktuaalsust kinnitab töö autori jaoks ka töö kirjutamisel kasutatud kohtupraktikast nähtuv. Nimelt ilmneb, et enamik olulisi Riigikohtu lahendeid, mis selle teemaga seonduvad, on üsna värsked, vähem kui viie aasta vanused. Varasematest lahenditest on midagi teemakohast ning olulist leida pigem vähe. Ka seetõttu võib väita, et selle teema aktuaalsus on pigem kasvav ning muutub tõenäoliselt veel aktuaalsemaks koos tänapäevase keerulise ja mitmetahulise halduse arenguga.

Rõhutamist väärib, et just halduskohtumenetluses, kus vaidluse esemeks võivad olla väga erineva tähenduse ja täitmise võimalustega haldusaktid, mis samal ajal võivad mõjutada korraga mitmete isikute õigusi ning kus erinevaid õigusakte võib olla palju, omab selline aja möödumine ja asjaolude muutumine eriti suurt tähendust. Siin joonistub väga hästi välja halduskohtumenetluse erinevus võrreldes tsiviilkohtumenetlusega, kus samasuguseid probleeme küll tekib, aga töö autori hinnangul märksa harvem ning vaid kindlates üksikküsimustes. Paljudes situatsioonides ei ole halduskohtumenetlusega võrreldava paralleeli leidmine tsiviilkohtumenetlusest üldse võimalik. Võrdlust süüteomenetlusega ei pidanud töö autor käesoleva teema puhul aga üldse võimalikuks, kuna ehkki ajaline faktor omab ka seal oma rolli, on selle spetsiifika niivõrd teistsugune, et selline võrdlus ei annaks käesoleva töö teema uurimisele arvestatavat lisaväärtust.

Töö ülesehitus

Töö jaguneb kaheks suuremaks osaks ning nende alla jaotuvast seitsmest peatükiks. Töö esimeses osas keskendutakse üksnes sellele, millised on need võimalused, kuidas ajaline faktor, st möödunud aeg või selle jooksul aset leidnud

sündmused, võib üldse tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist mõjutada. Töö teine osa keskendub aga juba selliste olukordade menetlusõiguslikele järelmõttele.

Esimeses peatükis käsitletakse haldusakti kehtivuse lõppemise tähendust haldusakti tühistamise võimalustele. See on puhtalt tühistamiskaebusele keskenduv peatükk, kus vaadeldakse seda, kas, ja kui, siis millistel tingimustel on halduskohtu poolt haldusakti tühistamise eelduseks see, et haldusakt kehtiks. Ehk teisisõnu uuritakse seda, kas olukord, kus haldusakti kehtivus lõppeb enne, kui selle haldusakti suhtes esitatud tühistamiskaebuse lahendamiseks jõutakse teha kohtuotsus, võib mõjutada seda, kas kohus saab selle tühistamiskaebuse rahuldada või mitte. Haldusakti kehtivuse lõppemise alused on sätestatud haldusmenetluse seaduse⁹ (HMS) § 61 lg-s 2, kuid töö autor ei ole kindel, et need alused on täiesti piisavad. Peatükis uuritakse seda, millistel juhtudel saab veel rääkida haldusakti kehtivuse lõppemisest, ning ka seda, kas haldusakti kehtivuse lõppemine on üldse piisavalt universaalne väljend tähistamiseks kõiki olukordi, kus haldusakti tühistamine ei ole enam võimalik. Olgu siinkohal toodud mõningad näited võimalike olukordade kohta, kus see küsimus tõusetub – distsiplinaarkaristuse vaidlustanud kinnipeetav vabaneb vanglast, lammutusettekirjutuse objektiks olnud ehitis põleb enne lammutamist täielikult maha, ehitusloa vaidlustanud naaber müüb oma kinnisasja ja kolib ehitatavast hoonest eemale jne. Eriline tähelepanu on selles peatükis pühendatud ehitusloale kui ühele haldusakti eriliigile, kuna just ehitusluba on kohtupraktikas tühistamise võimalikkuse osas koheldud hoopis teistmoodi kui teisi haldusakte.

Teises peatükis vaadeldakse küsimust, milline on nn määrav ajahetk tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamisel. St millise ajahetke seisu peab kohus arvesse võtma, kui ta otsustab, kas kaebus kuulub rahuldamisele või mitte. See peatükk keskendub nii tühistamis- kui kohustamiskaebusele, sest määrava ajahetke küsimus võib kerkida mõlema kaebuseliigi puhul. Tühistamiskaebuse puhul püütakse kõigepealt määratleda nende haldusaktide liigid, mille puhul tuleb määrava ajahetke kindlaksmääramisse suhtuda teistmoodi kui tavalistes haldusaktidesse. Seejärel hinnatakse võimalikke ajahetki, mis võivad tühistamiskaebuse lahendamisel määravad olla ning analüüsitakse erinevate lahenduste poolt ja vastuargumente. Pärast seda käsitletakse seda, millised on haldusaktidele antava hinnangu muutumise võimalused ning kas ja millised erireeglid on selles küsimuses topehtmõjuga haldusaktide puhul. Viimasena vaadeldakse, millised on reeglid samas küsimuses kohustamismõjude puhul.

Kolmas peatükk on pühendatud jällegi ainult tühistamiskaebusele. Siin uuritakse, kuidas ajaline faktor võib halduskohtumenetluse läbiviimist ja selle lõpptulemust täiendavalt mõjutada. Eeskätt on sellesse peatükki koondatud Eesti õiguses kujundatud juhtumite grupid, kus aja möödumine või mingi asjaolu saabumine võib viia kaebuse rahuldamata jätmiseni. Selles peatükis ilmneb selgelt ka see, et mitte üksnes konkreetsed sündmused, vaid lihtsalt aja möödumine haldusakti andmisest võib viia kaebuse rahuldamata jätmiseni. Nimelt

⁹ RT I 2001, 58, 354; RT I, 25.10.2016, 5.

näeb riigivastutuse seaduse¹⁰ (RVastS) § 3 lg 3 p 2 tühistamisnõude rahuldamise piiranguna ette ka selle, kui kaebus on esitatud oluliselt hiljem haldusakti teatavakstegemisest adressaadile ja selle kehtetuks tunnistamine võib rikkuda kolmanda isiku õiguspärasust.

Töö teine osa käsitleb seda, millised menetlusõiguslikud tagajärjed muutunud olukorraga kaasneda võivad. Ilmselt joonistub kõige selgemini välja, et paljude olukordade tekkimisega ei ole seadusandja üldse arvestanud, mistõttu on erinevatest normidest tulenevate reeglite omavaheline kokkusobitamine, et kohtumenetlus mõistlikul viisil läbi viia, väga keeruline ülesanne. Probleemid võivad ilmnedas ootamatutes kohtades ning seadusandlik regulatsioon on siinkohal äärmiselt napp.

Neljandas peatükis puudutakse võimalusi, kuidas selline menetlus lõppeda võib. Nimelt võib ajaline faktor mõjutada kohtumenetlust erineval moel. Esiteks võib see mõjutada kaebuse sisulist lahendust (otsust, kas see kuulub rahuldamisele või mitte). Teiseks võib see viia menetluse lõppemiseni muul moel (kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine või menetluse lõpetamine).

Viies peatükk käsitleb eraldi üht põhilisemat menetlusõiguslikku järelmit muutunud olukorrale – tuvastamiskaebusele üleminekut. Ehkki sellega seonduvate küsimuste taga on küllaltki palju kohtupraktikat, tõusetusid nii mõneski kohas probleemid, millele ühest ja aktsepteerivat vastust kohtupraktikast ei leia.

Kuues peatükk keskendub üksikutele menetlustoimingutele, mille sooritamine võib tänu muutunud olukorrale olla menetluse jätkamiseks vajalik. Kerkiivate probleemide ring on lai ning silmatorkav on, et rohkem probleeme võib tekkida just kohustamiskaebuse puhul.

Viimane peatükk käsitleb menetluskuludega seonduvat. Täpsemini seda, kuidas on tänu muutunud olukorrale erineval viisil lõppenud menetlustes võimalik menetluskulude jagamine ning millised on sellega seoses tekkida võivad probleemid.

Allikad ja meetodid

Nagu eelnevalt märgitud, on töö Eesti-keskne. Eestikeelses õiguskirjanduses on vaadeldavaid küsimusi käsitletud samas minimaalselt. Nimetada võib vaid HKMS kommenteeritud väljaandes üksikute paragrahvide juures esitatud selgitusi. Kuna ajalise faktoriga seonduvad probleemid ilmnevad esimesena eeskätt kohtumenetluses, moodustab mahuka osa allikmaterjalidest Eesti kohtupraktika, eeskätt muidugi Riigikohtu praktika.

Töö autor ei leidnud seda teemat käsitlevaid kompleksseid uurimusi välisriikide õigusteadlastelt. Üksikküsimuste käsitlusi oli kõige enam leida Saksa õigusest, eeskätt on seal käsitletud põhjalikult haldusakti mõju lõppemise probleeme ning küsimust, millise hetke seisuga tuleks haldusakti õiguspärasust. Seetõttu ongi kasutatud töö koostamisel enim saksa õiguskirjandust. Ent kuigi

¹⁰ RT I 2001, 47, 260; RT I, 17.12.2015, 76.

paljus on Eesti ja Saksa haldusõigusel ja halduskohtumenetlusel ühiseid jooni, ei ole võimalik Saksa õigusteadlaste seisukohti kasutada kaugeltki kõigis käsitletud küsimustes. Ühelt poolt on meie ja nende õiguskorras mitmeid põhimõttelisi erinevusi, mis tingivad erinevaid lahendusi muidu võrreldavates küsimustes. Teiselt poolt on Riigikohtu praktika ja meie seadused loonud mitmed originaalsed lähenemised, millele ei olegi võimalik leida vastet välisriikide õigusest.

Töö kirjutamisel kasutatud meetoditest võib kesksena ära nimetada dogmaatilise meetodi (kitsamas mõttes). Konkreetsemalt võib välja tuua dogmaatilise meetodi läbi võrdleva käsitlemise. Olukordades, kus asjassepuutuvaid küsimusi on seadustes reguleeritud, on kasutatud eksegeetilist meetodit, täpsemalt eeskätt võrdlev-analüütilist käsitlemisviisi. Kuna olulise osa kasutatud allikatest moodustavad empiirilised andmed (kohtulahendid), on neist järelduste tegemisel suur roll ka induktiivsel meetodil. Kuna töö üks eesmärke on hinnata seda, kas kehtivas õiguses on käsitletavat küsimused reguleeritud piisaval ning mõistlikul viisil, on töös kasutatud ka õiguspoliitilist ehk kriitilist meetodit.¹¹

Töö koostamisel on kasutatud allikaid 2017. a jaanuarikuu seisuga.

¹¹ Vt nende ning teiste õigusteaduse meetodite kohta lähemalt P. Järvelaid (toim). Ilmar Tammelo varased tööd (1939–1943). Hamburg 1993, lk 32–100.

I osa

VÕIMALUSED, KUIDAS AJALINE FAKTOR
VÕIB TÜHISTAMIS- JA KOHUSTAMISKAEBUSE
RAHULDAMISELE MÕJU AVALDADA

1. peatükk

**HALDUSAKTI KEHTIVUSE JA MÕJU LÕPPEMINE KUI
HALDUSAKTI TÜHISTAMIST VÄLISTAV ASJAOLU¹²**

**1.1. Haldusakti kehtivus haldusakti kehtetuks
tunnistamise ja tühistamise eeldusena**

Haldusakti kehtivus tähendab omadust tekitada õiguslikke tagajärgi.¹³ Haldusakti kehtivusest omakorda tuleneb haldusakti siduvus ehk kohustus kehtivas haldusaktis sisalduvat regulatsiooni järgida¹⁴ (HMS § 60 lg 2). Järelikult selleks, et vabaneda haldusaktis sisalduvast kohustusest või haldusakti täitmisega kaasnevast muust negatiivsest tagajärjest, peab isik saavutama haldusakti kehtivuse kaotamise.

Haldusakti kehtivust on võimalik tahtliku teona¹⁵ kõrvaldada üksnes läbi haldusakti kehtetuks tunnistamise või tühistamise.¹⁶ Selle tulemusena kõrvaldatakse ka haldusakti siduvus ning see ei ole enam täitmiseks kohustuslik. Vastavalt on olukorras, kus isikule tekitab negatiivseid tagajärgi haldusakt, kõige efektiivsemaks õiguskaitsevahendiks haldusakti tühistamise nõue ehk tühistamiskaebus (HKMS § 37 lg 2 p 1).

HMS kasutab mõistet “kehtetuks tunnistamine” (HMS § 64 jj) ning HKMS mõistet “tühistamine” (HKMS § 5 lg 5 p 1, § 37 lg 2 p 1 jne). Kumbki seadus

¹² Paljud selles peatükis väljendatud seisukohad on varem esitatud autori poolt ka artiklis *Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsakts als Voraussetzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage in der Rechtsetzung und Rechtsprechung Estlands.* – *Juridica International* 2013/1, lk 142–151.

¹³ Järeldub HMS § 60 lg-st 1. Sama ka RKHKm 3-31-21-03, p 13; A. Aedmaa jt. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 314; I. Pilving. *Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 53.

¹⁴ I. Pilving (viide 13), lk 59.

¹⁵ Sõltumata kellegi tahtest võib haldusakti kehtivus kaduda ka iseenesest, eeskätt HMS § 61 lg-s 2 kehtetuks tunnistamisele lisaks sätestatud viisidel, st kas kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni.

¹⁶ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 343; H. Maurer. *Haldusõigus. Üldosa*. 14. trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 183.

neid mõisteid eraldi ei defineeri. Õigekeelsussõnaraamat¹⁷ annab sõna “tühistama” seletuseks “kehtetuks tunnistama, ära ütleva, annulleerima”. Seega vähemalt tavakeeles neil terminitel sisulist erinevust ei tundu olevat. Ka õiguskeeles on põhimõtteliselt tegemist sünonüümidega.¹⁸ Oma sisult tähendavad nad mõlemad eeskätt haldusakti kehtivuse kõrvaldamist.¹⁹ Lähtudes Riigikohtu halduskolleeegiumi praktikast ja HMS regulatsioonist, võib väita, et mõningane erinevus mõistete “tühistamine” ja “kehtetuks tunnistamine” vahel seisneb üksnes selles, et haldusakti tühistamine halduskohtu poolt tähendab haldusakti kehtetuks tunnistamist tagasiulatuvalt algusest peale,²⁰ seevastu kui kehtetuks tunnistamine võib tähendada haldusakti kehtivuse kõrvaldamist ka edasiulatuvalt.²¹ Lisaks on nende mõistete puhul võimalik eristada formaalset aspekti sõltuvalt vastava teo sooritajast. Nimelt saab tulenevalt mõistekasutuse erinevusest HMS-s ja HKMS-s väita, et kehtetuks tunnistamine on reeglina²² haldusorgani pädevuses ning tühistamine halduskohtu pädevuses.²³

Kokkuvõtvalt tähendab halduskohtu poolt haldusakti tühistamine seega haldusakti kehtivuse kõrvaldamist tagasiulatuvalt, selle akti andmise hetkest alates. Haldusakti tühistamise tagajärjeks on see, et haldusakt kaotab oma õigusjõu, kuid see ei muuda haldusakti tühiseks,²⁴ vaid üksnes kehtetuks.

¹⁷ Eesti õigekeelsussõnaraamat 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (21. veebruar 2017).

¹⁸ Vt ka A. Aedmaa. Haldusakti tühistamine vs. kehtetuks tunnistamine. – Õiguskeel 2001/5, lk 34–37.

¹⁹ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 343; H. Maurer (viide 16), lk 183.

²⁰ RKHKo 3-3-1-44-14, p 10; 3-3-1-3-15, p 26; RKHKm 3-3-1-21-03, p 14. Sama ka A. Aedmaa jt (viide 13), lk 343. I. Pilving (viide 13), lk 112.

²¹ Järeldub HMS §-dest 65–66.

²² Absoluutsena seda siiski väita ei saa, sest haldusõiguse eriosa seadused kasutavad jätkuvalt tühistamise mõistet ka haldusorgani poolt haldusakti kehtivuse kõrvaldamisel, mõnikord isegi paralleelselt kehtetuks tunnistamise mõistega. Vt nt välismaalaste seaduse (RT I 2010, 3, 4; RT I, 03.01.2017, 6) § 75 jj. Terminoloogilist segadust suurendab veelgi asjaolu, et nt RVastS § 3 kasutab mõistet “haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue” ning liigitab selle alla nii haldusakti tühistamise nõude halduskohtumenetluses kui haldusorganile esitatava haldusakti kehtetuks tunnistamise vaide (RVastS § 3 lg 4). Neid asjaolusid arvestades tekib küsimus, kas HMS loomisel ei oleks olnud mõistlik jääda seni laialdaselt nii haldusmenetluse eriseadustes kui HKMS-s kasutatud mõiste “tühistamine” juurde. Töö autor vähemalt praegusel viisil kehtetuks tunnistamise ja tühistamise mõistete eristamiseks arvestatavat põhjendust ei näe.

²³ Veelgi keerulisem on haldusakti kehtivuse kõrvaldamise mõistesüsteem Saksa õiguses. Nimelt eristatakse seal haldusorgani poolt haldusakti kehtetuks tunnistamisel seda, kas haldusakt oli õigusvastane või õiguspärane ning tähistatakse vastavat kehtetuks tunnistamist eraldi terminiga. Haldusorgani poolt õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta kasutatakse terminit “rücknahmen” ja õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta “widerrufen”. Vt nt Saksa haldusmenetluse seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), BGBl I 1976, 59, 1253; BGBl I 2016, 35, 1679) §-d 48–49. Eesti keelde on neid mõisteid tõlgitud vastavalt kui “tagasivõtmine” ja “kehtetuks tunnistamine” (vt H. Maurer (viide 16), lk 183), mida on raske õnnestunuks pidada.

²⁴ Tühist haldusakti tuleb eristada tühistatud haldusaktist. HMS § 63 lg 1 sätestab, et tühi haldusakt on kehtetu algusest peale. Tühisus on üks haldusakti kehtetuse vorme, st automaatne kehtetus, kui esinevad HMS § 63 lg-s 2 sätestatud olulised puudused (A. Aedmaa jt (viide 13),

Tühistamise tagasiulatuv mõju tähendab, et haldusakt võidakse ka varasema perioodi osas tagasi täita,²⁵ nt selle alusel saadu (toetus, pension vms) tagastada.²⁶ Tagasitäitmine tähendab haldusakti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist, mida ei tohiks ilma kehtiva haldusaktita olemas olla.²⁷ Haldusakti tühistamine kõrvaldab haldusakti kehtivuse tagasiulatuvalt, nõnda et selle varasemale kehtivusele ei ole võimalik enam tugineda.²⁸ Riigikohus on sealjuures rõhutanud, et haldusakti tühistamisel on *erga omnes* mõju, mis tähendab, et tühistamine on siduv kõigile ning tühistatud haldusaktil puudub õigusmõju.²⁹

Seega ei ole tühistamine sugugi fiktsioon, vaid võib omada tegelikus elus reaalseid tagajärgi. Pärast haldusakti tühistamist puudub haldusakti alusel tehtud sooritustel õiguslik alus. Haldusakti tühistamise korral on isikul võimalik nõuda rikutud õiguste taastamist haldusakti tagasitäitmise korras ehk õiguspärase olukorra taastamist.³⁰ Kui tagasitäitmise vajadust eitada, siis tähendaks see haldusakti tühistamise instrumendi sisutuks muutumist, sest haldusakti tühistamine ei vii iseenesest veel haldusakti andmise eelse olukorrani, kui haldusakt on täidetud. Sellisel juhul on endise olukorra ennistamiseks vajalik haldusakti

lk 330). Sellist haldusakti ei ole kellelgi kohustust täita (RKHKo 3-3-2-1-15, p 17; 3-3-2-2-15, p 18) ning see ei saa õigussuhteid reguleerida (RKHKm 3-3-1-21-03, p 15).

²⁵ RKHKm 3-3-1-21-03, p 14; RKHKo 3-3-1-44-14, p 10; 3-3-1-3-15, p 26; 3-3-2-1-15, p 17. Tühistatud haldusakti tagasitäitmine on sõnastatud ka lausa kohustuslikuna (vt RKHKo 3-3-1-35-08, p 11).

²⁶ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 329.

²⁷ E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006/3, lk 162. Haldusakti tagasitäitmist haldusakti kehtetuks tunnistamise järelmina on rõhutatud ka RKHKo 3-3-1-32-04 p-s 11.

²⁸ RKHKo 3-3-1-44-14, p 10; 3-3-1-3-15, p 26. Siinkohal tuleb märkida, et sellest seisukohast ei saa siiski teha absoluutseid järeldusi. Nimelt võiks esmapilgul sellest seisukohast järeldada, et varasema haldusakti tühistamine tähendab ühtlasi seda, et sellele tuginev haldusakt on samuti õigusvastane ja kuulub vaidlustamise korral tühistamisele. Riigikohtu seisukohad seda järeldust siiski täielikult ei toeta. Nii leidis Riigikohus, et kui kohtumenetluses tühistatakse kinnipeetava tööle määramise käskkiri, siis ei tähenda see tingimata vajadust tühistada sellele kinnipeetavale tööle asumise korralduse täitmisest keeldumise eest määratud distsiplinaarkaristus. Riigikohus asus seisukohale, et need haldusaktid pole seotud omavahel vahetult, vaid vangistusseaduse (VangS, RT I 2000, 58, 376; RT I, 17.12.2015, 1) § 67 lg 1 kaudu, mille järgi on kinnipeetav kohustatud alluma vanglateenistuse ametnike seaduslikele korraldustele ning Riigikohtu praktikas loetakse sellisele korraldusele mitteallumist õigustatuks vaid siis, kui tegemist on ilmselt tühise korraldusega (selle kohta vt RKHKo 3-3-1-103-06, p 14). Järelikult pidi kinnipeetav alluma talle ametniku poolt antud korraldusele tööle asumiseks ning allumatuse eest määratud distsiplinaarkaristus on õiguspärane. Samale asjale lisatud eriarvamuses leitakse siiski, et distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri tugines varasemale tööle määramise käskkirjale ning käskkirja vaidlustamiseks esitatud kaebus tulnuks rahuldada. Vt RKHKo 3-3-2-1-15.

²⁹ Nii ei saa kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramisel karistatava isikut iseloomustava asjaoluna arvesse võtta varasemaid distsiplinaarkaristuse määramise käskkirju, mis on kohtumenetluses tühistatud, st arvesse ei tohi võtta kehtetuid karistusi. RKHKo 3-3-1-3-15, p 26.

³⁰ RKHKo 3-3-1-99-09, p 16. Sama ka RKHKo 3-3-1-63-04, p 13.

tagasitaitmine.³¹ Sisutuks muutuks ka halduskohtute poolt läbi tühistamiskaebuse pakutav õiguskaitse, kui hoolimata tühistamiskaebuse rahuldamisest jäetaks haldusakti alusel antud aktid või sooritatud toimingud tagasi täitmata.³²

Olles määratlenud selliselt haldusakti kehtivuse ja tühistamise tähendused, võiks iseenesest järgmisena loogiliselt võttes väita, et kuivõrd tühistamine tähendab haldusakti kehtivuse kõrvaldamist, siis on haldusakti tühistamise³³ põhiliseks eelduseks see, et haldusakt oleks tühistamiskaebuse rahuldamise hetkel kehtiv. Kui aja möödumise või selle kestel aset leidnud sündmuste tõttu haldusakt mingist hetkest alates enam ei kehti, siis pole kehtivust, mida kõrvaldada, ning järelikult ei saa seda enam tühistada. Ka Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et kui haldusakt on haldusorgani poolt juba kehtetuks tunnistatud, siis ei ole kohtul võimalik seda enam tühistada³⁴ või et pärast haldusakti kehtivuse lõppemist ei ole haldusakti tühistamine enam võimalik.³⁵ Sarnaseid näiteid leiab ka teiste kohtute praktikast.³⁶ Sellele vihjab teatud määral ka HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2 regulatsioon, millest tuleneb, et tühistamiskaebuse menetlus lõpetatakse, kui vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud, ning võimalik on menetluse jätkamine üksnes selle haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks. Sarnane regulatsioon on sätestatud ka Saksa halduskohtumenetluse seadustiku³⁷ (VwGO) § 113 lg 1 ls-s 4.

Lähtudes hüpoteesist, et haldusakti tühistamise eelduseks on selle kehtivus, tuleb kõigepealt vaadelda, millised alused on haldusakti kehtivuse lõppemiseks üldse ette nähtud. Haldusakti kehtivuse lõppemise (olgu märgitud, et kehtivuse

³¹ RKHKo 3-3-1-14-02, p 19.

³² Niisugune olukord on siiski juba esinenud. Nimelt on Riigikohtu tsiviilkolleegium teinud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendist asjas nr 3-3-1-21-03 ootamatu järelduse, et olukorras, kus haldusakt oli tühistatud, haldusakt tühistamiseni siiski kehtis ning seda tuli täita, mistõttu ei oma haldusakti hilisem tühistamine selle alusel tehtud tsiviilõiguslikele toimingutele mingit mõju, vt RKTko 3-2-1-32-05, p 9. Tänu sellele kujunes olukord, kus isiku jaoks muutus efektiivse õiguskaitse saavutamine halduskohtumenetluses sisuliselt võimatuks ning tal tuli leppida üksnes kahju hüvitamise nõudega (RKHKm 3-3-1-71-06). Täpsemalt oli tühistatud haldusaktiks kohaliku omavalitsuse poolt maa ostueesõiguse kasutamise otsustus kolmanda isiku kinnisasja suhtes. Tsiviilkohtumenetluses aktsepteeriti aga haldusakti tühistamisest hoolimata kinnistu omandiõiguse üleminekut kohalikule omavalitsusele. Kinnistu senine omanik sai esitada üksnes kahju hüvitamise nõude.

³³ Kuna nagu eelnevalt märgitud, on haldusakti tühistamine kohtu poolt ja kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt sisuliselt samatähenduslikud, siis saab asuda seisukohale, et sama kehtib ka haldusorgani poolt haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta.

³⁴ RKHKo 3-3-1-35-03, p 8.

³⁵ RKHKo 3-3-1-33-05, p 16; RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

³⁶ TlnRnKo 28. veebruar 2011, 3-09-1888, p 7. Täpsemalt oli tegemist haldusakti regulatsioonist selle osaga, millega piirati kartserikaristuse kandmise ajaks kinnipeetava mõningaid VangS-st tulenevaid õigusi. Nii on leitud, et koos kartserikaristuse ärakandmisega oli käskkirja selle osa mõju, millega piirati kartserikaristuse kandmise ajaks mõningaid kinnipeetava õigusi, täielikult lõppenud ning selles osas käskkirja tühistamine pole võimalik.

³⁷ BGBI I 1960, 4, 17; BGBI 2016, 65, 3106.

lõppemine ei ole samastatav haldusakti kehtivuse peatamisega)³⁸ üldised alused on sätestatud HMS § 61 lg-s 2. Selle sätte kohaselt kehtib haldusakt kuni:

- 1) kehtetuks tunnistamiseni;
- 2) kehtivusaja lõppemiseni;
- 3) haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmiseni;
- 4) eriseaduses sätestatud aluse ilmnemiseni.

Järgnevalt hinnatakse, milline tähendus on nende aluste esinemisel siis, kui need saabuvad olukorras, kus haldusakt on juba vaidlustatud. Täpsemalt hinnatakse, kas need takistavad haldusakti tühistamist või mitte. Samuti kontrollitakse, kas esineda võib muid aluseid, mis ei ole HMS § 61 lg-s 2 sätestatud, kuid mis võivad takistada haldusakti tühistamist kohtu poolt.

1.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja sellega samastatavad juhtumid

Kui alustada mõistekasutusest, siis tuleb esimesena märkida, et HMS § 61 lg 2 kasutab üksnes mõistet haldusakti “kehtetuks tunnistamine”, kuid ei nimeta üldse haldusakti tühistamist. Seega võiks küsida, kas halduskohtu poolt haldusakti tühistamine siis haldusakti kehtivust HMS § 61 lg 2 järgi ei kõrvaldagi. Seda tuleb siiski pidada üksnes terminoloogiliseks probleemiks. Eelnevalt ilmnes, et nii tühistamine kui tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine kõrvaldavad haldusakti kehtivuse tagasiulatuvalt ja seega toimivad samasuguselt. Seega hõlmab HMS § 61 lg-s 2 sätestatud haldusakti kehtivuse piirang “kuni kehtetuks tunnistamiseni” nii haldusakti kehtetuks tunnistamise haldusorgani poolt kui tühistamise halduskohtu poolt.³⁹ Siia alla tuleb paigutada ka haldusakti kehtetuks tunnistamine vaidemenetluses lähteorgani või vaideorgani poolt (HMS § 80 lg 2, § 85 p 1).

Oluline on välja tuua, et see HMS § 61 lg-s 2 sätestatud esimene haldusakti kehtivuse lõppemise alus – haldusakti kehtetuks tunnistamine – eeldab erinevalt teistest selles lõikes toodud alustest selgelt haldusakti kehtivusse sekkumist

³⁸ Ehkki HMS § 64 lg 1 ls 2 näeb ette, et kehtetuks tunnistamise kohta sätestatud kohaldatakse muuhulgas ka haldusakti kehtivuse peatamise suhtes, tuleb arvestada siiski seda, et kehtivuse peatamine on üksnes ajutine nähtus – sellega katkestatakse haldusakti kehtivus vaid ajutiselt (RKHKo 3-3-1-32-02, p 16). See ei tähenda haldusakti kehtivuse lõplikku kadumist. Kehtivuse taastumisel taastuks ka selle mõju isiku õigustele. Seetõttu ei tähenda haldusakti kehtivuse peatamine selle kehtivuse lõppu ning järelkult on selle tühistamine võimalik. Seda kinnitab ka halduskohtumenetluses tuntud esialgse õiguskaitse instituut, mis võimaldab muuhulgas peatada kohtumenetluse ajaks vaidlustatud haldusakti kehtivuse (HKMS § 251 lg 1 p 1), kuid ei eelda samas enne kaebuse rahuldamist ja haldusakti tühistamist esialgse õiguskaitse lõpetamist. Sama kohaldub ka haldusakti täitmise peatamise institutsiooni puhul (vt RKHKo 3-3-1-21-08, p 8).

³⁹ See probleem tõstatab aga jällegi küsimuse, kas HMS-ga haldusakti “tühistamise” kõrvale uue “kehtetuks tunnistamise” mõiste toomine oli ikkagi vajalik (vt allmärkus 22).

väljastpoolt, kas siis pädeva haldusorgani või halduskohtu poolt, kes haldusakti kehtivuse oma vastavasisulise tahteavaldusega (haldusaktiga⁴⁰ või kohtuotsusega⁴¹) lõpetavad. Tegemist ei ole “iseenesliku” kehtivuse lõppemise alusega tulenevalt lihtsalt aja möödumisest või mingi sündmuse saabumisest.

1.2.1. Tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine

Hinnates haldusakti kehtetuks tunnistamise tähendust selle tühistamise võimalustele, tuleb eristada haldusakti edasiulatuvat ja tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist. Kui tegemist on haldusakti maksimaalselt tagasiulatuva, st algusest peale kehtetuks tunnistamisega,⁴² siis on ilmne, et kuna haldusakti kehtivus on tagantjärele täielikult kõrvaldatud, ei ole selle täiendav tühistamine enam võimalik. See järeldus tuleneb selgelt ka HKMS § 125 lg 1 p-st 4 ja VwGO § 113 lg 1 ls-st 4, mis kohustavad kohut menetlust lõpetama, kui vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud.

Seega välistab see, kui hiljemalt kohtuotsuse tegemise hetkeks on haldusakt kehtetuks tunnistatud või tühistatud,⁴³ tõepoolest haldusakti kehtetuks tunnistamise halduskohtu poolt. Lisaks sellele, et sellise haldusakti tühistamine pole enam võimalik, puudub selleks ka vajadus – kuna tühistamiskaebus oli suunatud haldusakti kehtivuse kõrvaldamisele, langeb see vajadus ära, kui kohtumenetluse ajal haldusakt kehtetuks tunnistatakse.⁴⁴ Kuigi kohtupraktikas esineb selles osas ka erandeid, ei ole alust eelnevas järelduses kahelda.⁴⁵

1.2.2. Edasiulatuv kehtetuks tunnistamine

HMS § 65 jj järgi võib haldusorgan haldusakti ka üksnes edasiulatuvalt või siis üksnes osaliselt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada (jättes mingi möödunud perioodi osas haldusakti kehtima). Edasiulatuv kehtetuks tunnistamine tähendab, et haldusakt muudetakse kehtetuks alates selle kehtetuks tunnistamise hetkest (*ex nunc*) ning sellega soovitakse muuta õigussuhteid üksnes tulevikus, alates selle kehtetuks tunnistamise hetkest. Haldusakti varasema regulatsiooni

⁴⁰ HMS § 70 lg 1 järgi tunnistatakse haldusakt haldusorgani poolt kehtetuks iseseisva haldusaktiga.

⁴¹ Halduskohtule annab haldusakti tühistamise õiguse HKMS § 5 lg 1 p 1.

⁴² Sealjuures pole võimalik haldusakte kehtetuks tunnistada tagasiulatuvalt etapiviisiliselt (RKHKo 3-3-1-16-13, p 31).

⁴³ On võimalik, et hetkeks, kui kohus asub haldusakti tühistamise üle otsustama, on sama haldusakt halduskohtu poolt teises menetluses juba tühistatud. Vt selle kohta vt selle kohta alaptk 1.2.6).

⁴⁴ P. Reimer. Die Erledigung des Verwaltungsakts. – Die Verwaltung 2015/2, lk 265.

⁴⁵ Nt on Tartu Ringkonnakohus tühistanud haldusakti osas, milles see oli juba kohtumenetluse ajal haldusorgani poolt kehtetuks tunnistatud. Vt TrtRnKo 30. mai 2014, 3-12-404, vrd p-d 7 ja 13. Miks haldusakti kehtetuks tunnistamisest mööda vaadati, kohtulahendist ei selgu. Seepärast ei pea töö autor võimalikuks ega vajalikuks sellest erandist mingeid üldistusi teha.

tõttu tekkinud õiguslikud ja faktilised tagajärjed on õiguspärased ja jäävad kehtima, nende tagasitõitmist ei toimu.⁴⁶ Sarnane on osaliselt tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise mõju – haldusakt tunnistatakse kehtetuks tagasiulatuvalt vaid teatud aja osas, st mitte algusest peale. Mingi ajavahemiku osas haldusakti kehtivust ja selle tagajärge ei kõrvaldata.

Järelikult võib edasiulatuva kehtetuks tunnistamise puhul, kus haldusakti kehtivus ei ole kõrvaldatud algusest peale,⁴⁷ tekkida siiski olukord, kus isik peab haldusakti kehtima jäänud osas oma õigusi rikkuvaks ning võib selle vaidlustada.⁴⁸ Vastavalt ei ole halduskohtul takistusi haldusakti tühistamiseks selle kehtima jäänud osas. Kehtima jäänud osas on tegemist endiselt kehtiva haldusaktiga ning selle tühistamine on võimalik.⁴⁹ Ka Riigikohus on märkinud, et kui haldusakt tunnistati kehtetuks edasiulatuvalt, ei takista see veel halduskohtule esitatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmist, kuna haldusakti saab tühistada ka tagasiulatuvalt.⁵⁰

Eelnevat tuleb arvestada ka HKMS § 152 lg 1 p 4 tõlgendamisel, mille kohaselt lõpetatakse kohtumenetlus, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud. Menetluse lõpetamist ei tingi mitte igasugune haldusakti kehtetuks tunnistamine, vaid üksnes täielikult tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine või osaliselt tagasiulatuva või edasiulatuva kehtetuks tunnistamise korral see, kui akt oli kehtetuks tunnistatud just õigusi rikkuva perioodi osas. Kui kehtetuks tunnistamisest hoolimata jäi haldusakt kehtima õigusi rikkuva perioodi osas, HKMS § 152 lg 1 p 4 kohaldamisele ei kuulu ning tühistamisnõude menetlusega tuleb jätkata.

1.2.3. Osaline kehtetuks tunnistamine

Lisaks edasiulatuvale või osaliselt tagasiulatuvale kehtetuks tunnistamisele on haldusakti võimalik osaliselt kehtetuks tunnistada ka muul moel, kõrvaldades haldusakti regulatsioonist mingi konkreetse käsu, keelu, õiguse või haldusakti

⁴⁶ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 348.

⁴⁷ Kehtivuse kõrvaldamine algusest peale tähendab ajaliselt täielikku kehtivuse kõrvaldamist, st alates selle kehtivuse omandamise hetkest. Enamasti omandab haldusakt kehtivuse alates adressaadile teatavakstegemisest, vt HMS § 61 lg 1.

⁴⁸ Näiteks kui isikule pandi kohustus, mida isik pidi perioodiliselt täitma, ning mingil hetkel tunnistab haldusorgan selle haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks faktiliste asjaolude muutuse tõttu, siis on isikul õigus nõuda selle haldusakti kehtetuks tunnistamist tagasiulatuvalt, kui ta peab selle kohustuse pealepanekut algusest peale õigusvastaseks.

⁴⁹ Tulenevalt eelnevalt märgitust ei saa kohus tühistada enam haldusakti osas, milles see on juba kehtetuks tunnistatud.

⁵⁰ RKHKm 3-3-1-29-14, p-d 15–16. Selles asjas oli vaidlustatud vangla kodukorra punkti, mis oli pärast vaidlustamist vangla enda poolt seoses uue kodukorra kehtestamisega edasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Riigikohus mõonis, et kodukorra edasiulatuv kehtetuks tunnistamine ei takista selle täielikult tagasiulatuvat tühistamist kohtumenetluses. Täielikult tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine peab olema siiski isiku õiguste kaitseks vajalik (samam, p 18).

kõrvaltingimuse, kuid jättes haldusakti ülejäänud osas kehtima. Osalise kehtetuks tunnistamise võimalusele viitavad nii RVastS § 3 lg 1 kui ka HKMS § 5 lg 1 p 1.

Sarnaselt ajaliselt piiritletud kehtetuks tunnistamisele ei välista ka muul moel toimunud osaline kehtetuks tunnistamine haldusakti tühistamist halduskohtu poolt, kui haldusakti kehtima jäänud osa jäi endiselt isiku õigusi rikkuma. Ka RVastS § 3 lg-st 1 tuleneb, et isikul on õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist ulatuses, milles tema õigusi rikutakse. Seega on ka niisugusel juhul isikul õigus nõuda halduskohtult haldusakti tühistamist haldusakti kehtima jäänud osas,⁵¹ halduskohtul on õigus kaebuse põhjendatuse korral see rahuldada ning sarnaselt eelmise situatsiooniga HKMS § 152 lg 1 p 4 kohaldamisele ei kuulu.

1.2.4. Haldusakti kehtetuks tunnistamisega samastatavad juhtumid

Eelnevalt käsitleti juhtumeid, kus on toimunud selgesõnaline ja üheselt mõistetav haldusakti täielik, edasiulatuv või osaline kehtetuks tunnistamine. Need ei ole siiski ainsad juhtumid, kus haldusakti kehtivus kõrvaldatakse (vähemalt osaliselt) haldusorgani tahteavaldusega. Haldusorgan saab haldusakti kehtivust mõjutada ka muul viisil.

1.2.4.1. Konkludentne kehtetuks tunnistamine

Haldusakti konkludentse kehtetuks tunnistamise all mõistetakse haldusaktiga juba reguleeritud küsimuses uue, varasemast erineva haldusakti andmist, ilma et esimest haldusakti selgesõnaliselt kehtetuks tunnistataks, ning selle põhimõtetlik võimalikkust on iseenesest õiguskirjanduses mööndud.⁵² Kuigi seda on praktikas soovitatud kindlasti vältida,⁵³ tuleb selliseid olukordi siiski ette. Ka Riigikohtu halduskolleegium on sellist konkludentset kehtetuks tunnistamist⁵⁴

⁵¹ Nt on isik saavutanud vaidemenetluses küll maksuotsuse kehtetuks tunnistamise tulu-maksu määramise osas, ent otsus jäeti jõusse käibemaksu määramise osas. Seega on isikul õigus vaidlustada maksuotsus käibemaksu osas ning kaebuse põhjendatusel on halduskohtul võimalik maksuotsus selles osas tühistada.

⁵² H.-P. Schmieszek, lk 336. Teoses J. Brandt. M. Sachs (Hrsg). Handbuch Verwaltungs-verfahren und Verwaltungsprozess. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009.

⁵³ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 368.

⁵⁴ Kõrvalmärkusena olgu öeldud, et lisaks haldusorgani poolt haldusakti konkludentsele kehtetuks tunnistamisele võib järeldada, et Riigikohus on pidanud võimalikuks ka haldusakti konkludentset tühistamist halduskohtu poolt. Nii on Riigikohus leidnud, et olukorras, kus kohus ei võtnud seisukohta, kas vaidlusalune keeldumine oli haldusakt või mitte, kuid asus samas seisukohale, et see oli õigusvastane, on kohus selle kui haldusakti ka tühistanud. Riigikohus märkis: "Tehes keeldumise suhtes vastupidise sisuga otsuse, on ringkonnakohus keeldumise sisuliselt ka tühistanud." (Vt RKKo 3-3-1-41-15, p 17). Kuna kohtu poolt konkludentse tühistamise võimalikkus ei kuulu käesoleva töö uurimisesemesse, siis sellel küsimusel pikemalt ei peatuta.

teatud juhtudel võimalikuks pidanud ning leidnud, et kui täpselt sama küsimus otsustati uue haldusaktiga varasemast erinevalt, on varasem haldusakt sisuliselt kehtetuks tunnistatud, hoolimata sellest, et varasema haldusakti osas oleks üldse mingit seisukohta võetud.⁵⁵

Seega saaks iseenesest asuda seisukohale, et ka juhul, kui pärast haldusakti andmist antakse samas küsimuses uus, varasemast erinev haldusakt ja varasemat haldusakti selgesõnaliselt kehtetuks ei tunnistata, on varasem haldusakt tegelikult siiski kehtetuks tunnistatud ning selle tühistamine halduskohtu poolt pole enam võimalik.

Tegelikkuses võib olukord olla küllaltki keeruline. Konkludentse kehtetuks tunnistamise eeldused on senise napi Riigikohtu praktika põhjal niivõrd ebaselged,⁵⁶ et seisukoha võtmine, kas kahe haldusakti vahel on vastuolu ja kas aset on leidnud konkludentne kehtetuks tunnistamine, võib osutuda äärmiselt probleematiliseks. Märgata võib ka ebajärjekindlust Riigikohtu praktikas, kus hoolimata oma varasemast praktikast konkludentse kehtetuks tunnistamise aktsepteerimisel ei käituta nii kõikidel juhtudel. Nii ei ole Riigikohus näinud haldusakti konkludentset kehtetuks tunnistamist olukorras, kus haldusorgan korraldas pärast riigihanke hankedokumentide (mis on eelhaldusakt)⁵⁷ vaidlustamist uue riigihanke ja viis samade esemete ostmiseks läbi uue hankemenetluse, andes sealjuures välja ka uued hankedokumendid. Selles asjas rõhutas Riigikohus märksa tungivamalt, et niisugune, varasemate haldusaktidega vastuolus olev käitumine on õigusvastane ja et õiguspäraseks käitumiseks oleks olnud vaja varasemaid eelhaldusakte muuta või varasem hankementlus kehtetuks tunnistada.⁵⁸ Kuna Riigikohus eitas, et selles asjas oleks toimunud vaidlustatud (eel)haldusakti kehtetuks tunnistamine, siis ei lõpetanud ta asjas ka kohtumenetlust sel alusel, et vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud (tollal kehtinud HKMS vana redaktsiooni (vr)⁵⁹ § 24 lg 1 p 4, hetkel kehtiva HKMS § 152 lg 1 p 4).

Seega isegi juhul, kui esineb kahtlus konkludentses kehtetuks tunnistamises, võib isikutel olla mõistlik algselt õigusi rikkuv haldusakt vaidlustada ja mitte jääda lootma sellele, et hiljem nõustuvad nii kolmandad isikud, haldusorganid

⁵⁵ RKHKo 3-3-1-58-03, p 14. Täpsemalt märkis Riigikohus, et sellisel juhul ei saanud “varasem haldusakt enam isikule õigusi luua.”

⁵⁶ Lisaks eeltoodud kriteeriumitele väärrib siinkohal äramärkimist ka seisukoht, et isegi kui haldusorgan nõustub haldusakti adressaadi seisukohtadega ning lubab anda selles küsimuses uue haldusakti, ei ole see siiski samastatav haldusakti kehtetuks tunnistamisega. Vt RKHKo 3-3-1-62-16, p-d 6a ja 11.

⁵⁷ RKHKo 3-3-1-99-09, p 16; 3-3-1-65-11, p 13; RKHKm 3-3-1-52-11, p 21.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-65-11, p 13. Tõsi, küsimus, kas selline olukord võib olla käsitatav konkludentse kehtetuks tunnistamisena või mitte, sõltub paljuski küsimuse regulatsioonist ning viimane võib välistada konkludentse kehtetuks tunnistamise käsitluse. Kuid antud asjas Riigikohus isegi ei peatunud sellel võimalusel.

⁵⁹ Kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud halduskohtumenetluse seadustik. RT I 1999, 31, 425; RT I, 23.02.2011, 3.

kui kohtud tema nägemusega, et algne haldusakt on hilisema haldusaktiga vaiki-misi kehtetuks tunnistatud.

1.2.4.2. Haldusakti muutmise võrdsustamine kehtetuks tunnistamisega

Omaette probleemid tekivad olukorras, kus haldusorgan muudab vaidluse ese-meks olevat haldusakti. Siinkohal vajab kõigepealt selgitamist küsimus, mis tähendus on haldusakti muutmisel. Ilmselt võib väita, et olemuslikult tähendab haldusakti muutmine seda, et varasemas haldusaktis olnud regulatsioon asen-datakse uue regulatsiooniga ehk teisisõnu varasem haldusakt tunnistatakse mingis osas kehtetuks ning antakse selles osas uus haldusakt. Sama võib järelda ka HMS § 64 lg 1 ls 2 regulatsioonist, mis ütleb, et kehtetuks tunnistamise kohta sätestatud kohaldatakse ka haldusorgani poolt haldusakti muutmise suhtes. Materiaalselt moodustavad algne haldusakt ning seda muutev haldusakt lõppkokkuvõttes ühtse haldusakti.⁶⁰

Ka kohtupraktikas paistab olevat üldine lähenemine selline, et haldusakti muutmist käsitatakse võrdselt sellega, nagu oleks see haldusakt kas osaliselt⁶¹ või täielikult kehtetuks tunnistatud⁶² – kõikidel juhtudel kohaldatakse sarnaseid tagajärgi. Sellise haldusakti muutmise tagajärgi kohtumenetlusele on Riigikohus käsitlenud erinevalt, sõltuvalt sellest, millise iseloomuga oli vaidlustatud haldusakti muutmine. Välja võib tuua kaks erinevat juhtumit:

- 1) kui muutmine toimub üksnes soodustavas suunas, siis käsitatakse seda sarnaselt olukorraga, nagu oleks haldusakt osaliselt kehtetuks tunnistatud. Pärast sellist muutmist on võimalik halduskohtu poolt tühistada üksnes see osa haldusaktist, mis on kehtima jäänud. Muudetud osas kuulub menetlus lõpetamisele. Näiteks kui arvutusvigade tõttu on maksuotsust muudetud ja maksukohustust vähendatud,⁶³ siis on kohtud käitunud samamoodi, nagu oleks maksuotsus osaliselt tühistatud.⁶⁴ Mõlemal juhul on kohaldatud ühe-suguseid järeldmeid – on leitud, et osas, milles algselt vaidlustatud haldusakt on muudetud või tühistatud, tuleb menetlus lõpetada,⁶⁵ st sisuliselt on kohal-datud HKMS § 152 lg 1 p-i 4.⁶⁶

⁶⁰ RKHKo 3-3-1-75-14, p 16.

⁶¹ RKHKo 3-3-1-11-07, p-d 2 ja 5.

⁶² RKHKm 3-3-1-85-07, 3-3-1-86-07, 3-3-1-87-07 ja 3-3-1-88-07.

⁶³ RKHKo 3-3-1-11-07, p-d 2 ja 5.

⁶⁴ RKHKo 3-3-1-40-04, p-d 4 ja 6. Selles asjas tunnistas maksuhaldur pärast kaebuse esita-mist kehtetuks maksuettekirjutuse intresse puudutavas osas. Vastavalt lõpetas halduskohus intresside osas asja menetluse.

⁶⁵ Ehkki kirjeldatud näidete puhul (RKHKo 3-3-1-11-07, p-d 2 ja 5, ning 3-3-1-40-04, p-d 4 ja 6) kohaldas sellist lähenemist halduskohus, Riigikohus seda küsimust rohkem ei puudutanud. Sellest on põhjendatud järeldada, et kõrgeim kohus oli samuti sellise lähenemisega nõus.

⁶⁶ Nende lahendite tegemise ajast tulenevalt kohaldati tollal kehtinud regulatsiooni – HKMS vr § 24 lg 1 p-i 4. See regulatsioon oli analoogiline käesoleval ajal kehtiva HKMS § 152 lg 1 p-ga 4.

2) kui muutmine toimub läbi uue haldusakti, mis muudab kohustust selliselt, et paneb peale uuesti sama kohustuse, ehkki mõnevõrra muudetud kujul, siis on võimalik lugeda algne haldusakt täielikult kehtetuks tunnistatuks. Isikul tuleks sellisel juhul vaidlustada uus haldusakt, mis paneb peale sama kohustuse muudetud kujul. Selline seisukoht kujundati Riigikohtu halduskolleegiumi poolt nn “üleliigse laovaru tasu” asjades.⁶⁷ Neis asjades oli maksuhaldur pärast kaebuse esitamist maksuotsuseid muutnud ning määranud sisuliselt sama maksukohustuse uuesti, ehkki mõnevõrra muudetud kujul. Riigikohus leidis, et ehkki haldusakte oli formaalselt võttes üksnes muudetud, on tegelikult toimunud haldusaktide kehtetuks tunnistamine, ning lõpetas menetluse seetõttu HKMS vr § 24 lg 1 p 4 alusel.⁶⁸ Riigikohus leidis, et kuna muudetud haldusaktides oli rahalise kohustuse arvutuse aluseks võetud teistsugune meetoodika, siis on esialgne käskkiri täielikult hilisemaga asendatud ning tegemist on uute aktidega uutel õiguslikel ja faktilistel (meetoodilistel) alustel.⁶⁹ Sellest järeldusest tulenevalt pidas Riigikohtu halduskolleegium õigeks menetlus lõpetada, märkides, et uue käskkirja vaidlustamine saab toimuda (antud juhul juba toimuski) eraldiseisvas menetluses halduskohtus.⁷⁰

Seega on põhimõtteliselt võimalik, et halduskohus kvalifitseerib kohtumenetluse ajal toimunud haldusakti muutmise ümber kehtetuks tunnistamiseks. Tulenevalt Riigikohtu halduskolleegiumi juhistest peaks kohtumenetluse ajal vaidluse esemeks oleva haldusakti muutmisel kohus analüüsima kõigepealt seda, kui kaalukad muudatused on vaidlustatud haldusaktis aset leidnud.⁷¹ Pärast nende muudatuste hindamist tuleks (arvestades Riigikohtu enda käitumist neis asjades) kohtul otsustada, kas tehtud muudatused on kokkuvõttes kvalifitseeritavad haldusakti kehtetuks tunnistamise ja uue akti väljaandmisena. Seega tuleks halduskohtul läbida sellises olukorras, kus haldusakt muudetakse

⁶⁷ RKHKm 3-3-1-85-07, 3-3-1-86-07, 3-3-1-87-07 ja 3-3-1-88-07.

⁶⁸ Vastab kehtivale HKMS § 152 lg 1 p-le 4 (vt allmärkust 66).

⁶⁹ Iseenesest tundub selline lähenemine ühtivat II maailmasõja eelse Eesti ühe tuntuma haldusõigusteadlase A.-T. Kliimanni arusaamaga, kes on märkinud: “Selgituste, täienduste või paranduste puhul, mis on tehtud iseseisva dokumentaalse aktina, viidatakse endisele aktile, mis sellise viite alusel siis kehtib juba uue iseseisva viitava akti sisuna, aga mitte enam endise aktina endises sisus.” A.-T. Kliimann. *Õiguskord*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 255.

⁷⁰ RKHKm 3-3-1-85-07, p 25; 3-3-1-86-07, p 26; 3-3-1-87-07, p 26, ja 3-3-1-88-07, p 26. Märkida võib, et hilisemas praktikas on Riigikohus jäänud seisukoha juurde, et maksuotsuse vaidlustamisel on maksuhalduril õigus haldusmenetlus uuendada, selle tulemusena esialgne haldusakt kehtetuks tunnistada ja selle asemel uus haldusakt välja anda. Sealjuures ei ole maksuhaldur piiratud vaides või kaebuses toodud asjaoludega, vaid tal on uue või muudetud haldusakti andmisel samasugused volitused, nagu tal oleks siis, kui ta teeks maksuotsuse esimest korda. Vt nt RKHko 3-3-1-75-14, p 13; 3-3-1-12-15, p 13. Kui varasem maksuotsus tunnistatakse täielikult kehtetuks, siis tuleb neil juhtudel ilmselt HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel üldjuhul kohtumenetlus lõpetada ning isikul on võimalik vaidlustada uut maksuotsust.

⁷¹ RKHKm 3-3-1-85-07, p 31; 3-3-1-86-07, p 34; 3-3-1-87-07, p 32; 3-3-1-88-07, p 29.

haldusaktiga, mis sisaldab iseseisvat regulatsiooni samas küsimuses, läbida kirjeldatud kaheetapiline kontroll.

Siinkohal tõusetuvad siiski mõningad küsimused. Esiteks tekib küsimus, kas halduskohus saab hakata hindama haldusakti, mis pole vaidluse esemeks, st seda haldusakti, millega muudeti varasemat, vaidlustatud haldusakti. HKMS § 41 lg 1 ls 2 kohaselt ei või kohus teha otsust nõude ega aluse kohta, mida ei ole kaebuses esitatud, ega ületada nõude piire.⁷² See regulatsioon seaks justkui piirid ka sellele, mida halduskohus kontrollima peab. Ka Riigikohtu halduskolleegium ei ole viidanud normile, millest tulenevalt saab halduskohus hakata analüüsima haldusakti, millele ei ole kaebuses viidatud ega vaidlustatud, ning veelgi enam – mida ei olnud kaebuse esitamise ajal veel olemaski. Teisalt tuleb siiski arvestada, et juba uurimisprintsibiist tulenevalt tuleb kohtul kontrollida ka seda, kas haldusakt kehtib, ning selle kontrollimise käigus tuleb arvesse võtta ka haldusakte, mis otseselt vaidluse esemeks ei ole. Lisaks ei ole selline kohtuotsuse põhjendustes uuele haldusaktile antav hinnang võrreldav haldusakti suhtes õigustkujundava otsustuse tegemisega (selle tühistamisega), mistõttu kaebuse piiridest väljumisega tegu ei oleks.

Probleem võib tekkida aga juhtumil, kui uut, muudetud sisuga kohustust pealepanevat haldusakti ei osanud isik vaidlustada, sest ta lootis vaidluse lähenemist esimese kaebuse alusel. Eelviidatud “üleliigse laovarude tasu” asjades sellist olukorda ei tekkinud, kuna seal olid isikud kohe ka uued haldusaktid vaidlustanud. Uue haldusakti vaidlustamata jätmisel taanduks probleem ilmselt sellele, kas võimalik oleks kaebetähtaja ennistamine, kui algatatud kohtumenetluses selgub, et vaidlustatud haldusakt on tegelikult uue, formaalselt muutva haldusaktiga sisuliselt siiski kehtetuks tunnistatud ja 30-päevane tähtaeg selle vaidlustamiseks⁷³ on möödunud. Kuna tähtaja ennistamine on lubatav vaid erandina üksiku juhtumil⁷⁴ ja see sõltub konkreetse juhtumi faktilistest asjaoludest, siis ei ole praegu selles küsimuses võimalik lõplikku seisukohta võtta.

Eelneva tõttu ei saa Riigikohtu poolt valitud lähenemist pidada selliste olukordade probleemivabaks lahenduseks. Võimalik, et otstarbekam oleks sellises olukorras nõude täiendamine iseseisva tühistamisnõudega⁷⁵ või haldusasjade liitmine.⁷⁶

⁷² Nende lahendite tegemise ajal kehtinud norm (HKMS vr § 19 lg 7) sätestas, et halduskohus vaatab asja läbi kaebuses esitatud taotluse ulatuses. Sisuliselt on see norm sarnane kehtiva HKMS § 41 lg 1 ls-ga 2.

⁷³ Vaidlustamistähtaeg hakkaks sellisel juhul akti kui terviku (st nii muudetud akti kui muutva akti peale korraga) kulgema alates hilisema, muutva akti teatavakstegemisest vastavalt HKMS § 46 lg-le 1. Ka A.-T. Kliimann on sellise olukorra puhul leidnud: “Neil korral tuleb vastava akti kehtimapäsemise tähtaega arvestada mitte vanast aktist, millist iseseisvana enam ei olegi, vaid lisandakti teatavaks tegemise momendist, muidugi juhul, kui kehtiv õigus pole seda küsimust lahendanud teisiti.” A.-T. Kliimann (viide 69), lk 255.

⁷⁴ V. Lapimaa, HKMS § 71, A. – K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. K. Tallinn: Juura 2013.

⁷⁵ Vt järgnevalt alaptk 6.3.1.

⁷⁶ Vt järgnevalt alaptk 6.3.5.

Täielikult tuleb aga nõustuda Riigikohtu eelviidatud lahendites väljaõelduga, et haldusakti muutmine ja varasema haldusakti jõussejätmine olukorras, kus muutmiseega anti sisuliselt uus haldusakt, ei ole haldusakti adressaadi jaoks selge ja üheselt mõistetav, kuna kujunenud olukorras reguleeriti üht ja sama küsimust mitmes erinevas haldusaktis. Seetõttu oleks haldusorganid pidanud haldusakti muutmise asemel selles olukorras haldusaktid formaalselt kehtetuks tunnistama ja andma täiesti uued aktid.⁷⁷ Sellises olukorras oluks kohtumenetluse lõpetamine HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel (menetlus lõpetatakse, kui vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud) märksa lihtsam. Ära langeks ka eelnevalt kirjeldatud oht vaidlustamisvõimaluse minetamiseks kaebetähtaja möödalasckmise tõttu.⁷⁸ Asjaolu, et sellisel juhul tuleks isikul alustada uut kohtuvaidlust, ei saa pidada selle lahenduse puhul arvestatavaks miinuseks, kuna uue kohtuvaidluse alustamise vajadus oleks isikul olnud niikuinii. Küll aga avaneb olukorras, kus kohtumenetlus lõpetatakse seetõttu, et vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud, isikul võimalus taotleda menetluskulude hüvitamist (HKMS § 152 lg 1 p 4, § 108 lg 6). Ka need asjaolud kinnitavad sellise lahenduse paremust.

Eelneva võib seega kokku võtta järgmiselt – kohtumenetluse kestel antud haldusakt, millega vaidlustatud haldusakti muudetakse, võib tähendada vaidlustatud haldusakti osalist või täielikku kehtetuks tunnistamist. Esimesel juhul jätkub vaidlus kehtima jäänud haldusakti osa üle ja kehtetuks tunnistatud osas tuleks menetlus HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel lõpetada. Kui haldusakti muutmine tähendas tegelikult terve haldusakti kehtetuks tunnistamist, tuleb samal alusel asja menetlus tervikuna lõpetada.

Kirjeldatud probleemid teise juhtumiga seoses (haldusakt muudetakse uue aktiga, mis omab eelmisega sarnast, mõnevõrra muudetud regulatsiooni) tekitavad siiski vaid juhul, kui isik on kaebuse juba esitanud ja selle osas käib kohtumenetlus. Kui uus, varasemat muutev haldusakt antakse enne kohtumenetlust, siis on võimalik ilmselt enamikku eelkirjeldatud probleemidest edukalt vältida.⁷⁹

⁷⁷ RKHKm 3-3-1-85-07, p 25; 3-3-1-86-07, p 27 ja p 30; 3-3-1-87-07, p 27; 3-3-1-88-07, p 27.

⁷⁸ Et niisugune kaebetähtaja möödalasckmise oht tõepoolest eksisteerib, kinnitab ka nt RKHKm 3-3-1-85-07 p-s 11 kajastatu, millest nähtuvalt sai kaebaja uutest haldusaktidest teada alles ringkonnakohtu istungil.

⁷⁹ Ka Riigikohus on sellises olukorras, kus algne haldusakt ning seda muutev haldusakt antakse mõlemad enne kohtumenetlust, nii et isik saab need üheskoos vaidlustada, märksa leebem. “Kolleeegium mõnab, et üldjuhul peaks haldusorgan sellistes olukordades parema õiguselguse tagamiseks algse haldusakti kehtetuks tunnistama ning andma selle asemel välja uue haldusakti, kuid praegusel juhul ei ole tegemist sellise puudusega, mis tooks kaasa haldusakti õigusvastasuse. MKS [maksukorralduse seadus, RT I 2002, 26, 150; RT I, 10.11.2016, 1] ega HMS ei kohusta sellistel juhtudel haldusakti tervikuna asendama.” (RKHKo 3-3-1-75-14, p 16). Iseenesest tuleb nõustuda, et eelnevalt viidatud “üleliigse laovaru tasu” asjades, kus haldusakti muudeti haldusorgani poolt ajal, mil selle üle käis juba kohtuvaidlus, oli vajadus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ja selle asemel uue haldusakti väljaandmiseks suurem. Nagu ülal märgitud, tekivad sellises olukorras märksa keerulisemad probleemid kui lihtsalt haldusakti muutmise korral siis, kui selle üle veel kohtuvaidlust ei käi.

1.2.5. Haldusakti kehtetuks tunnistamine kohtuvälises õiguskaitsemenetluses

Eelnevalt käsitletud haldusakti kehtetuks tunnistamise juhtumid puudutasid eeskätt neid olukordi, kus haldusorgan tunnistab haldusakti kehtetuks haldusorgani enda initsiatiivil või isiku taotluse alusel vastavalt HMS §-dele 64–70 või siis eriseaduses sätestatud konkreetsete aluste ilmnemisel.⁸⁰ Lisaks sellele võib haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistada ka eraldi õiguskaitsemenetluse raames. Levinuim õiguskaitsemenetlus haldusmenetluse raames on ilmselt HMS §-des 71–87 reguleeritud vaidemenetlus, kus haldusorganil on muuhulgas õigus tunnistada haldusakt täielikult või osaliselt kehtetuks (HMS § 85 p 1).

HMS § 85 ei reguleeri seda, kas haldusakti kehtetuks tunnistamine vaidemenetluses toimub tagasiulatuvalt (algusest peale) või üksnes edasiulatuvalt. Arvestades seda, et vaidemenetlus on õiguskaitsemenetlus, mis algatatakse isiku taotluse (vaide) alusel, saab asuda seisukohale, et sarnaselt halduskohtumenetlusele kõrvaldatakse vaide rahuldamisega haldusakti kehtivus üldjuhul tagasiulatuvalt, algusest peale.⁸¹ Vastavalt ei ole sellise haldusakti tühistamine halduskohtus enam võimalik ning tegelikkuses ei tohikski sellisel juhul vaidlus enam halduskohtusse jõuda, kuna haldusakti kehtivus on kõrvaldatud.⁸² Pärast vaide rahuldamist on HMS §-st 87 tulenevalt võimalik vaielda kohtus üksnes vaideotsuse üle, mitte enam algse haldusakti üle, mis vaideotsusega oli kehtetuks tunnistatud.⁸³

Kui aga vaidemenetluses toimus üksnes vaide osaline rahuldamine ja haldusakti osaline (kas ajaliselt või muul moel piiritletud) kehtetuks tunnistamine,

⁸⁰ Eriseadustes on sätestatud erinevaid aluseid haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks, mida võib liigitada mitmeti. Näiteks on ühelt poolt võimalik eristada kohustuslikke aluseid haldusakti kehtetuks tunnistamiseks (vt nt ehitusseadustiku (EhS, RT I, 05.03.2015, 1; RT I, 25.01.2017, 7) § 46 lg 1, kaitseväeteenistuse seaduse (RT I, 10.07.2012, 1; RT I, 08.07.2016, 1) § 89 lg 1) ning teiselt poolt aluseid, millal on haldusorganil võimalik tunnistada haldusakt kehtetuks kaalutusõiguse alusel (vt nt EhS § 46 lg 2). Silma hakkab ka, et tüüpilisemate haldusaktide kehtetuks tunnistamise alused on sarnased, nt loa tüüpi haldusaktide puhul on selle kehtetuks tunnistamise aluseks tihti adressaadi enda õigusvastane käitumine (nt valeandmete esitamine taotluse esitamisel, kohustuste eiramine jms, vt nt looduskaitseaduse (LKS, RT I 2004, 38, 258; RT I, 10.11.2016, 9) § 58¹ lg 12 p-d 1 ja 3), adressaadi taotlus (vt nt jahiseaduse (RT I, 16.05.2013, 2; RT I, 01.12.2015, 7) § 20 lg 2 p-d 2 ja 5) või siis õiguse omamiseks vajaliku kvalifikatsiooni või muu omaduse minetamine (vt nt LKS § 58¹ lg 12 p 2, isikut tõendavate dokumentide seaduse (RT I 1999, 25, 365; RT I, 03.01.2017, 1) § 13 lg 1 p 1).

⁸¹ Vrd RKHKm 3-3-1-21-03, p 14.

⁸² Kui tegemist on laialdast mõju avaldava haldusaktiga ning vaide ja kaebuse esitavad teineteisest sõltumatult erinevad isikud, ei saa sellist võimalust siiski täielikult välistada.

⁸³ Sellisel juhul oleks kohtusse pöördujaks reeglina kolmas isik, kelle jaoks vaide rahuldamine ja haldusakti kehtetuks tunnistamine oli kahjulik. Eriseadustega reguleeritud vaidemenetluste puhul võib kohtusse pöördujaks olla ka haldusakti andnud haldusorgan, nt riigihankemenetluses võib riigihangete vaidlustuskomisjoni poolt vaidlustuse rahuldamise korral riigihangete seaduse (RHS, RT I 2007, 15, 76; RT I, 25.10.2016, 20) § 127 lg-st 4¹ tulenevalt kohtusse pöörduda hankija, st haldusorgan (vt ka RKHKO 3-3-1-65-11, p-d 14–15).

on isikul loomulikult õigus kohtusse pöörduda. Kehtima jäänud osas on halduskohtul võimalik ka haldusakt tühistada.

1.2.6. Haldusakti tühistamine kohtumenetluses

Nagu eelnevalt märgitud, on haldusakti tühistamisel kohtumenetluses ja haldusakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt haldusmenetluses samasugune tähendus ja samasugused tagajärjed.⁸⁴ Seetõttu tähendab haldusakti tühistamine halduskohtu poolt loomulikult samuti seda, et kord halduskohtu poolt tühistatud haldusakti ei ole enam võimalik teises kohtumenetluses teist korda tühistada. Selline olukord võib praktikas tekkida eeskätt juhtumil, kui tegemist on haldusaktiga, mis on koormav mitme isiku suhtes, mistõttu esitavad ka kaebuse selle haldusakti peale mitu isikut. Kui esitatud kaebusi kohtumenetluses HKMS § 48 lg 1 alusel ei liideta, siis võibki kujuneda olukord, kus kaebus rahuldatakse ja haldusakt tühistatakse ühes haldusasjas varem kui teises haldusasjas. Sellisel juhul ei ole teises kohtumenetluses võimalik haldusakti teist korda tühistada ning võimalik on vaid haldusakti õigusvastasuse tuvastamine, kui selleks on vajalikud eeldused täidetud.⁸⁵

1.3. Haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmine

Ilmselt enim vaidlusi tekitanud haldusakti kehtivuse lõppemise alus HMS § 61 lg-s 2 näeb ette, et haldusakt kehtib kuni haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni. Teisisõnu väljendudes on normi sisuks see, et haldusakt kehtib kuni selle täitmiseni. Seega võiks teha järelduse, et kui haldusakt on täidetud, on ta ka kehtetuks muutunud, ning selle tühistamine halduskohtu poolt ei ole enam võimalik – puudub haldusakti kehtivus, mida tühistamisega kõrvaldada.

Tavapärane kohtupraktika seda järeldust siiski ei kinnita. Ka Riigikohus ise on selgesõnaliselt konstateerinud, et haldusakti täitmine ei välista selle kehtetuks tunnistamist või muutmist.⁸⁶ Tegelikult jõutakse ilmselt väga paljud haldusaktid enne ära täita, kui kohtumenetlus lõpuks niikaugele jõuab, et jõustub kohtuotsus, millega haldusakt tühistatakse. Näiteks võib siinkohal tuua maksuotsused, mille alusel maks intresside vältimiseks juba enne kohtusse pöördumist tasutakse; ehitiste kasutusload, mille alusel on hakatud ehitist juba kasutama; registreeringud majandustegevuse registris, mille alusel on alustatud kauplemist, ametnikule määratud distsiplinaarkaristus, mis on kantud jne. Selliseid näiteid leidub piisavalt. Reeglina sellistel juhtudel kohtud ei kontrolli,

⁸⁴ Vt alaptk 1.2.

⁸⁵ RKHKo 3-3-1-75-03, p 12.

⁸⁶ RKHKo 3-3-1-20-04, p 19. Sisuliselt sama järeldatav ka RKHKm 3-3-1-8-00, p 4.

kas selline haldusakt on juba täidetud või mitte. Kaebuse rahuldamise korral vaidlustatud haldusakt tühistatakse.

Enamgi veel, osade selliste haldusaktide puhul on lausa seadusesse sisse kirjutatud regulatsioon, mis arvestabki võimalust, et koormav haldusakt, mis on juba täidetud, võidakse tühistada ja tuleb seega tagasi täita. Nii on näiteks avaliku teenistuse seaduse (ATS)⁸⁷ § 105 lg-s 4 ette nähtud võimalus teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametniku ennistamiseks⁸⁸ ning MKS § 116 lg 1 näeb ette võimaluse, et maksuotsuse tühistamise korral tasutakse maksukohustuslasele juba tasutud maksusumma eest intressi. Need regulatsioonid viitavad ilmselgelt sellele, et seadusandja ongi arvestanud võimalusega, et haldusakt (teenistusest vabastamise käskkirj, maksuotsus) võidakse tühistada hoolimata selle täitmisest. Ka Riigikohtu praktikas on teenistusest vabastamise käskkirju tühistatud pärast seda, kui ametnik on realselt töölt eemaldatud, ning ametnik tööle ennistatud⁸⁹ või maksuotsus tühistatud pärast seda, kui isik oli maksu juba tasunud.⁹⁰

Kaudselt viitab sellele, et haldusakti täitmine ei tohiks välistada selle tühistamist, ka see, et HKMS sätteid ei näe haldusakti täitmist ette haldusakti tühistamist välistava asjaoluna. Nimelt järeldeb HKMS § 152 lg-st 1, et menetlust lõpetavaks ja seega haldusakti tühistamist välistavaks asjaoluks on üksnes see, kui vaidlustatud haldusakt on juba kehtetuks tunnistatud.

Seega võiks eelkirjeldatu põhjal iseenesest väita, et HMS § 61 lg 2 viimane haldusakti kehtivust lõpetav alus – haldusakti täitmine – selle tühistamist siiski ei välista. Juba täidetud haldusakti tühistamise võimalikkust on laialdaselt praktiseeritud kohtupraktikas ja selle võimalusega on arvestanud ka seadusandja.

1.3.1. Ehitusloa erand ja selle põhjendatus

Sellegipoolest pole Riigikohtu praktika selles küsimuses ühtne. Nimelt on Riigikohtu halduskolleegiumi üht haldusakti eriliiki – ehitusluba – kohelnud selles küsimuses teiste haldusaktidega võrreldes erinevalt. Eialgu oli Riigikohtu halduskolleegiumil selge ja järjekindel seisukoht, et ehitusloa tühistamist ei takista ei ehitise valmimine ega sellele kasutusloa andmine.⁹¹ Hiljem on Riigikohus, eialgu *obiter dictum*'i korras, nentunud, et kui ehitusloa alusel on ehitis valmis ehitatud, on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole enam võimalik.⁹² Pärast seda väljendati aga teises lahendis uuesti

⁸⁷ RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 06.10.2016, 1.

⁸⁸ Tõsi, see võimalus on vaid teatud eritingimustele vastavatel ametnikel. Kuni 31. aprillini 2013 kehtinud ATS (RT I 1995, 16, 228; RT I, 06.07.2012, 12) § 135 lg 1 järgi said enda ennistamist nõuda kõik ametnikud.

⁸⁹ Vt nt RKHKo 3-3-1-52-10, 3-3-1-83-11, 3-3-1-85-11.

⁹⁰ Nt RKHKo 3-3-1-23-09.

⁹¹ RKHKo 3-3-1-42-03, p 14. Vt ka nt RKHKo 3-3-1-25-02 ja 3-3-2-1-08, kus esinenud asjaolud viivad samale järeldusele.

⁹² RKHKo 3-3-1-33-05, p 15.

selgesõnaliselt tühistatud haldusakti tagasitäitmise kohustust just ehitusloa puhul.⁹³ Lõplikult kujundas Riigikohus seisukoha 2010. aastal, kui asus seisukohale, et pärast ehitise valmimist ja sellele kasutusloa väljastamist ei ole ehitusloa tühistamine enam võimalik. Riigikohus leidis, et ehitusseadusest (EhS vr)⁹⁴ tulenevalt fikseerib ehitise valmimise kui juriidilise fakti kasutusluba. Sellest tegi Riigikohus järelduse, et ehitisele antud ehitusluba kehtib kuni ehitisele kasutusloa andmiseni ja pärast kasutusloa andmist kaotab ehitusluba kehtivuse ning pärast seda ei ole ehitusloa kehtetuks tunnistamine ega tühistamine võimalik.⁹⁵

Seega on Riigikohtu praktikaga loodud muude haldusaktidega võrreldes ehitusloa osas selge erand ning leitud, et HMS § 61 lg 2 järgi ei ole erinevalt teistest haldusaktidest ehitusloa tühistamine pärast täitmist enam võimalik.⁹⁶

Selline lahendus tekitab hulgaliselt küsimusi. Esimesena tundub arusaamatu täidetud ehitusloa (ehitusloa alusel ehitamise lõpuleviimine on ehitusloa täitmine) eristamine teistest täidetud haldusaktidest. Õigusdogmaatiliselt võttes pole vahet sellel, kas haldusakti täitmine seisneb ehitusloa alusel ehitise lõpuni ehitamises või milleski muus – ametniku teenistusest vabastamises, maksuotsusega nõutud summa äratasumises, kasutusloa alusel ehitise kasutamisele asumises, majandustegevuse registrisse tehtud registreeringu alusel kauplemise alustamises vms. Selliseid näiteid võiks tuua lõputult. Kõikidel juhtumitel on tegemist haldusakti täitmisega. Ka hilisemas praktikas on Riigikohus selgesõnaliselt rõhutanud, et näiteks kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja täitmine (karistuse ärakandmine) ei välista käskkirja vaidlustamist.⁹⁷ Enamgi veel – Riigikohus on hiljem selgelt sõnastanud, et hoolimata haldusakti kehtivuse lõppemisest võib haldusaktil olla jätkuv (negatiivne) mõju isiku õigustele ja seega võib selle tühistamine olla jätkuvalt võimalik ja tühistamiskaebus tõhus vahend isiku õiguste kaitsmiseks.⁹⁸

Küsitav on ka see, kas seadusandja soovis HMS § 61 lg-s 2 sätestatud regulatsiooniga, mille järgi on haldusakti kehtivuse lõppemise üheks aluseks ka haldusakti täitmine, saavutada seda, et juba täidetud haldusakti ei saa tühistada. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud üksnes järgmist: “Haldusaktist tulenev õigus või kohustus, ja sellega ka haldusakti õiguslik eksistents, lõppeb ka õiguse lõplikul ärakasutamisel või kohustuse täitmisel. See ei kõrvalda aga haldusakti kehtivust enne ärakasutamist või täitmist. Nt ei saa

⁹³ RKHKo 3-3-1-35-08, p 11.

⁹⁴ RT I 2002, 47, 297; RT I 23.03.2015, 147. Kehtis kuni 30. juunini 2015.

⁹⁵ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

⁹⁶ Ehkki käesolevaks ajaks on kuni 30. juunini 2015 kehtinud EhS vr asendatud EhS-ga, ei ole selle asjakohastes normides toimunud selliseid muudatusi, mis võimaldaks käesoleval ajal Riigikohtu eelkirjeldatud seisukohta uuele regulatsioonile viidates kõrvalde jätta.

⁹⁷ RKHKo 3-3-1-41-11, p 10 jj; 3-3-1-89-13, p 18.

⁹⁸ RKHKm 3-3-1-12-14, p 9. Varasemale ehitusloa eristaatusesse tõstnud lahendile (3-3-1-63-10), kus kehtivuse möödumisel haldusakti tühistamist võimatuks peeti, ei pidanud Riigikohus siinkohal vajalikuks tähelepanu pöörata ega selles võetud seisukohti arvesse võtta või ümber hinnata.

nõuda teistkordselt sama ettekirjutuse alusel maksukohustuse täitmist, kuid maksusummat ei saa ka alusetule rikastumisele tuginedes tagasi nõuda, sest maksu tasumise hetkel ettekirjutus kehtis.”⁹⁹ Sellest tsitaadist ei tulene üheselt, et seadusandja eesmärgiks oli kehtestada keeld juba täidetud haldusakti tühistamisele. I. Pilvingu arvates on selle regulatsiooniga püütud saavutada üksnes seda, et ei isikult ega haldusorganilt ei saaks pärast haldusaktiga peale pandud kohustuse lõplikku täitmist vastaspool uuesti nõuda sama kohustuse täitmist, nt ühekordse maksuotsuse alusel korduvalt sama maksusumma tasumist.¹⁰⁰ Ka käesoleva töö autorile tundub, et HMS § 61 lg 2 on vaatluse all olevas osas samastanud ebaõnnestunult omavahel haldusakti täitmise ja haldusakti kehtivuse. Haldusakti täitmisega lõppeb küll kohustus seda täita, kuid see ei tähenda haldusakti tagasiulatuvat (st tühistamist välistavat) kehtetuks muutumist, nagu on leidnud Riigikohtu halduskolleegium eelnevalt viidatud ehitusloa asjas. Nõustuda tuleb I. Pilvinguga, et haldusaktist tuleneva kohustuse täitmisel või õiguse ärakasutamisel lõppeb kehtivus vaid edasiulatuvalt.¹⁰¹ Sarnaselt edasiulatuva kehtetuks tunnistamisega, mis ei välista haldusakti tühistamist kehtima jäänud osas, ei välista haldusakti täitmine samuti haldusakti tühistamist täitmisele eelnenud perioodi osas.

Lisaks tuleb arvestada ka efektiivse õiguskaitse aspekti. On ilmne, et kui isik on vaidlustanud eraldi täidetava haldusakti, siis on tema eesmärk juhul, kui see haldusakt on juba täidetud, saavutada lõppkokkuvõttes selle haldusakti tagasitäitmine, st endise faktilise olukorra taastamine. Haldusakti tühistamine loob selleks esmase ja põhilise eelduse. Isikutele põhiseaduse¹⁰² (PS) §-ga 15 tagatud kohtusse pöördumise põhiõigus muutuks sisutuks, kui asuda seisukohale, et juba täidetud haldusakti vaidlustamisel nad efektiivset õiguskaitset haldusakti tühistamise ja selle tagasitäitmise näol ei saagi.

Võrdluseks – kui vaadata asjakohast regulatsiooni Saksa õiguses, siis ilmneb, et erinevalt Eesti HMS-st ei näe sealne VwVfG § 43 lg 2 haldusakti kehtivuse lõppemise alusena üldse otsesõnu ette haldusakti täitmist. VwVfG § 43 lg-s 2 on haldusakti kehtivuse lõppemise aluste loetelu jäetud lahtiseks, otsesõnu on seal ära nimetatud üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamine haldusorgani või kohtu poolt ja kehtivustähtaja möödumine.¹⁰³ Enamgi veel, Saksa õiguskirjanduses leitakse, et haldusakti täitmine ei pruugi üldjuhul tähendada haldusakti

⁹⁹ Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri, § 174 p II. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus/> (18. veebruaril 2017).

¹⁰⁰ I. Pilving (viide 13), lk 117.

¹⁰¹ Samas. Sama ka A. Aedmaa jt (viide 13), lk 330.

¹⁰² RT 1992, 26, 349; RT I 15.05.2015, 2.

¹⁰³ I. Pilving leiab siiski, justkui VwVfG § 43 lg 2 järgi “ammenduks” haldusakt end ka täitmisel ja õiguse ärakasutamisel. Vt I. Pilving (viide 13), lk 117. Nagu käesoleva töö põhitextis järgnevalt välja tuuakse, Saksa autorid sellist seisukohta ei esita. Ka nt Saksa haldusõigust *common law* vaatenurgast uuringud M. P. Singh ei nimeta haldusakti täitmist selle kehtivuse lõppemise alusena. Vt M. P. Singh. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. 2. Ed. Springer 2001, lk 80.

kehtivuse lõppemist.¹⁰⁴ See tuleneb juba VwGO § 113 lg 1 ls-st 2, mis näeb ette, et kui haldusakt on juba täidetud, siis võib kohus tühistamiskaebuse rahuldamisel isiku taotluse alusel haldusorganile ette kirjutada, kas ja kuidas haldusakt tagasi täita. Seega välistab tagasitäitmise nõude olemasolu selle, et täidetud haldusakti saaks käsitada kehtivuse kaotanuna ja seega sellise haldusaktina, mida enam tühistada ei saa.¹⁰⁵

Ka Eesti HKMS § 5 lg 1 p 5 sätestab muuhulgas, et kaebuse rahuldamisel on halduskohtul õigus teha ettekirjutus haldusakti tagajärgede kõrvaldamise kohta. Eelduslikult tuleb seda sätet mõista samatähenduslikuna HKMS vr § 26 lg 1 p-ga 1, mis nägi ette, et haldusakti tühistamisel on halduskohtul õigus teha võimaluse korral ettekirjutus haldusakti tagasitäitmise kohta, näidates ära selle läbiviimise viisi. See tähendab, et haldusakti tagasitäitmiseks kohustamine toimub käsikäes haldusakti tühistamisega ning haldusakti tühistamisel võib kohus teha ettekirjutuse haldusakti tagasitäitmise kohta. Viimast on möönnud ka Riigikohus.¹⁰⁶ Ka HMS § 85 p 1, mis reguleerib haldusorgani volitusi vaide menetluses vaide rahuldamisel, sätestab, et haldusorgan võib vaide rahuldamisel ja haldusakti kehtetuks tunnistamisel ka haldusakti faktilised tagajärjed kõrvaldada. Haldusakti faktilised tagajärjed saavad olla eeskätt selle täitmisega reaalses elus kaasnenud muutused. Seega nähtub sellestki normist ilmselgelt, et seadusandja eeldas, et tühistada või kehtetuks tunnistada peab saama ka sellist haldusakti, mis on juba täidetud. Järelikult ei saanud seadusandja HMS § 62 lg-s 1 silmas pidada seda, et pärast haldusakti täitmist kaotaks haldusakt kehtivuse viisil, mis välistab selle tühistamise.

Eelneva valguses saab väita, et üksnes asjaolu, et haldusakt on täidetud – sõltumata sellest, kas tegemist on ehitusloaga või mitte – ei saa teha absoluutset järeldust, et seda haldusakti enam HMS § 61 lg-st 2 tulenevalt kehtetuks tunnistada ei saa.

1.3.2. Haldusakti täitmise tagajärjed tühistamisele

Kuigi haldusakti täitmine ei tähenda absoluutselt alati seda, et haldusakti tühistamine ei ole enam võimalik, tuleb siiski möönda, et praktikas võib küllalt sageli tekkida olukord, kus kohtulahendi tegemise ajaks on haldusakt juba täidetud ning vastavalt tõusetub ka küsimus, kas haldusakti tühistamine kaebajale enam midagi annab. Eeskätt puudutab see olukordi, kus haldusakt ei ole enam tagasitäidetav. Näiteks võib siinkohal tuua ajateenistuse läbimise

¹⁰⁴ C. Huxholl. Die Erledigung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren. Berlin: Duncker und Humblot 1995, lk 85.

¹⁰⁵ W.-R. Schenke. Verwaltungsprozessrecht. 10. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2005, lk 104. A. Wittern, M. Basslperger. Verwaltungs- und Verwaltungsprossesrecht. Grundriss für Ausbildung und Praxis. 19. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhart GmbH 2007, lk 244.

¹⁰⁶ RKHKo 3-3-1-29-00. Sealjuures on selles lahendis täpsemalt selgitatud haldusakti tagasitäitmiseks kohustava taotluse lahendamise menetluslikku poolt, vt otsuse p 2.

ajateenistusse kutsumise vaidlustanud isiku poolt; kuupäeva möödumise, millal sooviti läbi viia avalikku koosolekut, kuid mis oli ära keelatud jne.

Kui vaadata siinkohal selles küsimuses Eestiga sarnast Saksa õiguskorda, siis tuleb kõigepealt teha kõrvalepõige haldusakti kehtivusega seotud “olekuvormidele”. Nimelt kui Eesti õiguskord tundub eristavat vaid kehtivat ja kehtetut haldusakti, siis Saksa õiguses kasutatakse nende mõistete (*wirksam* ja *unwirksam*) kõrval ka mõistet *erledigt*¹⁰⁷ või *die Erledigung*. Sõnaraamatud annavad nende mõistete eestikeelseteks vasteteks enamasti “lõpetama” ja “ärategemine, lõpetamine”.¹⁰⁸ Käesoleva teema kontekstis väljendab see üldistatult olukorda, kus haldusakt on kas kehtetuks tunnistamise läbi või muul moel oma õigusliku mõju kaotanud, ning VwGO § 113 lg 1 ls-st 4 tuleneb, et niisugustel juhtudel seda enam tühistada ei saa. Kokkuvõtvalt öeldes tähendab see olukorda, kus haldusakti ei ole enam võimalik tühistada, kuna selle mõju on lõppenud. Töö autori arvates sobibki sellise olukorra tähistamiseks eesti keeles kõige paremini termin “haldusakti mõju lõppemine”. Esiteks annab see üksiti kõige selgemini edasi selle mõiste tähenduse ning samuti tundub see olevat valdavam senises kohtupraktikas.¹⁰⁹ Seetõttu kasutatakse töös edaspidi peamiselt haldusakti mõju lõppemise mõistet.

Haldusakti mõju lõppemise tähendust ja selle võimalikke eriliike käsitletakse käesolevas töös põhjalikumalt hiljem,¹¹⁰ kuid siinkohal on paslik küsida, kas haldusakti täitmine või konkreetsemalt ehitusloa alusel ehitise valmisenhitamine liigitub samuti selliste juhtumite alla, kus haldusakti mõju on lõppenud (*die Erledigung*) ja järelikut seda enam tühistada ei saa. Saksa õiguskorras leitakse siiski üksmeelselt, et haldusakti täitmine ei tähenda reeglina selle tühistamise võimatuks muutumist ehk teisisõnu haldusakti mõju lõppemist.¹¹¹ Sealjuures mõõndakse siiski, et teatud juhtudel võib haldusakti mõju pärast täitmist lõppeda. Kuid kehtetuks muutumiseks ei piisa ainult *per se* paljast haldusakti täitmisest. Ka pärast täitmist võib haldusakt olla aluseks kujunenud olukorra jätkuvalle edasikestmisele,¹¹² st jääda juba toimunud haldusakti täitmise aluseks¹¹³ (teisisõnu jääb haldusakt jätkuva koormamise õiguslikuks aluseks)¹¹⁴ ning

¹⁰⁷ Vt nt VwVfG § 43 lg 2 ja 3.

¹⁰⁸ Vt nt E. Kibbermann, S. Kirotar, P. Koppel. Saksa-Eesti sõnaraamat. Kirjastus Valgus 2007, lk 356.

¹⁰⁹ Alternatiivsete kohtupraktikas kasutatud mõistete kohta vt alaptk 1.6.2.1.

¹¹⁰ Vt alaptk 1.6.

¹¹¹ W. R. Schenke (viide 105), lk 104; A. Wittern, M. Basslsperger (viide 105), lk 244; A. Decker. VwGO § 113, äärenr 84. – H. Posser. H. A. Wolff (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwGO. Edition 40. Stand 01.01.2017. München: C.H. Beck 2017; S. Lascho. Die Erledigung des Verwaltungsaktes als materiellrechtliches und verwaltungsprozessuales Problem. Berlin: Duncker und Humblot 2001, lk 123.

¹¹² H. Gersdorf. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009, lk 53.

¹¹³ A. Wittern, M. Basslsperger (viide 105), lk 244.

¹¹⁴ S. Detterbeck. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 11. Aufl. München: C. H. Beck 2013, lk 601.

omada seega tulevikku suunatud õiguslikku mõju.¹¹⁵ Valdav seisukoht on, et haldusakt muutub täitmisea kehtetuks alles siis, kui pärast täitmist ei oma haldusakt enam mingit õiguslikku mõju.¹¹⁶ Haldusakti õiguslik mõju on olemas aga niikaua, kuni haldusakti on veel võimalik tagasi täita,¹¹⁷ st täitmise tagajärgi kõrvaldada.¹¹⁸ Haldusakti täitmise korral lõppeb selle mõju vaid sellistel juhtudel, kui ka haldusakti äralangemise korral ei saaks tekkida mingit haldusakti tagasitäitmise nõuet.¹¹⁹ Kui aga haldusakt täideti asendustäitmise korras, siis on asendustäitmise aluseks oleva haldusakti õiguslik mõju olemas senikaua, kuni isikult saab täitmiskulusid sisse nõuda¹²⁰ – nimelt leitakse Saksa õiguses, et nt lammutusettekirjutuse täitmisel asendustäitmise korras ei lõppe lammutamisettekirjutuse ja asendustäitmise kasuks langetatud otsustuse¹²¹ õiguslik mõju ehitise lammutamisega. Lammutusettekirjutuse jätkuv kehtivus ja edasine mõju ja mitte selle õiguspärasus on eeldus asendustäitmise otsuse õiguspärasusele. Viimase kehtivus¹²² on omakorda eelduseks asendustäitmise läbiviimisele ja asendustäitmise kulude sissenõudmisele.¹²³ Seega ei lõppe täidetud haldusakti puhul selle mõju sugugi pelgalt selle täitmisega.

¹¹⁵ R. Schmidt. Verwaltungsprozessrecht. Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren. 10. Aufl. Grasberg bei Bremen: Dr Rolf Schmidt GmbH 2006, lk 156.

¹¹⁶ F. Schemmer, VwVfG § 43, äärenr 54. – J. Bader. M. Ronellenfitsch (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition 34. Stand 01.01.2017. München: C.H. Beck 2017. Samas ka M. Sachs, VwVfG § 43, äärenr 215. – P. Stelkens. H. J. Bonk. M. Sachs (Hrsg). Verwaltungs-verfahrensgesetz. Kommentar. 8. Auflage. C.H. Beck 2014; C. Huxholl (viide 104), lk 85.

¹¹⁷ F. O. Kopp, U. Ramsauer. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 9. Aufl. München: C. H. Beck 2005, VwVfG § 43, äärenr 41; C. Huxholl (viide 104), lk 85; M. Gerhardt. VwGO § 113, äärenr 88. – F. Schoch. J.-P. Schneider. W. Bier (Hrsg). Verwaltungsgerichts-ordnung. Kommentar. München: C.H. Beck 2013.

¹¹⁸ M. Siegmund (viide 52), lk 141.

¹¹⁹ A. P. Heinze. O. Sahan. Der verbliebene Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO“. – Juristische Arbeitsblätter 2007/11, lk 805.

¹²⁰ M. Siegmund (viide 52), lk 141.

¹²¹ Eesti õigusesse ei pruugi see näide olla täielikult ülekantav, sest Riigikohus on nt sunniraha tasumise nõuet lugenud mitte haldusaktiks, vaid toiminguks, vt RKTkm 3-2-1-100-11, p 13; RKHKo 3-3-1-72-14, p-d 11–16. Põhjendusena leiti muuhulgas, et asendustäitmise ja sunniraha seadusest (ATSS, RT I 2001, 50, 283; RT I, 12.07.2014, 29) ei tulene haldusorganile kohustust väljastada lisaks ettekirjutusele ja hoiatusele täiendavat haldusakti. Kuna sunniraha ja asendustäitmise rakendamise menetluslik pool on ATSS-s sätestatud paljuski sarnaselt, võiks iseenesest eeldada, et viidatud praktika eeskujul tuleks lugeda ka asendustäitmise kasuks langetatav otsustus menetlustoiminguks, mitte haldusaktiks. Samas tuleb siinkohal märkida, et varem on Riigikohus lugenud asendustäitmise kulude sissenõudmiseks haldusorgani poolt esitatud avalduse haldusaktiks, vt RKHKo 3-3-1-70-10, p 28. Sunniraha tasumise nõude lugemine toiminguks ja asendustäitmise kulude tasumise nõude lugemine haldusaktiks, ilma et varasemat seisukohta oleks ümber lükatud, jääb töö autorile arusaamatuks. Sunniraha tasumise nõude lugemises toiminguks on näinud probleeme ka J. Jäätma (vt J. Jäätma. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 2015/10, lk 726). Eelneva tõttu ei saa kindlalt prognoosida ka seda, millise haldustegevuse liigina määratletakse kõrgema kohtu praktikas asendustäitmise otsustus.

¹²² Vt eelmine allmärkus.

¹²³ S. Detterbeck (viide 114), lk 601.

Kui jätta kõrvale eelnevalt kirjeldatud ehitusloa erand, siis paistab tegelikult selline lahendus toimivat ka Eesti õiguskorras. Esiteks tundub, et sellest põhimõttest lähtutakse paljuski ka Eesti kohtupraktikas – nagu eelnevalt kirjeldatud, ei ole üldjuhul haldusakti täitmine selle tühistamist takistanud. Samuti on võimalus täidetud haldusakti tagasitäitmiseks seadusandja poolt erinevatesse seadustesse ka sisse kirjutatud.¹²⁴

Seega võib väita, et haldusakti täitmine välistab selle tühistamise üksnes siis, kui lisaks haldusakti täitmisele on haldusakt kaotanud ka igasuguse õigusliku mõju. Vaid juhul, kui mõlemad need tingimused on täidetud, on võimalik muidu lubatav ja põhjendatud kaebuse puhul haldusakt tühistamata jätta.

1.3.3. Täidetud ehitusloa tühistamise võimalikkus

Järgnevalt analüüsitakse lähemalt täidetud ehitusloa tühistamise võimalikkust Riigikohtu poolt haldusasjas nr 3-3-1-63-10 võetud seisukohtade valguses, kontrollimaks seda, kas ehitusluba on põhjendatud käsitada mingil põhjusel sedavõrd eripärase haldusaktina, et selle puhul üldised haldusakti kehtivuse, mõju lõppemise ja tühistamise seosed ei toimi.

1.3.3.1. Ehitise valmiseni viimine kui takistus tühistamisele

Vaatlusaluses lahendis leidis halduskollegium, et ehitusloa õiguslik toime ammendub ehitisele kasutusloa väljastamisega, kuna ehitise valmimise kui juriidilise fakti fikseerib kasutusluba.¹²⁵ Lause viimasest osast järeldub, et Riigikohus pidas oluliseks just ehitise valmimist ja sellele kasutusloa väljastamist. Seega leidis Riigikohus, et tegemist oli olukorraga, kus haldusakt oli täidetud ja see ei omanud enam järelikult mingit õiguslikku mõju.

Teisalt jääb selle selgituse põhjal küsitavaks, kas viidatud juhul oli tegemist ikka olukorraga, kus ehitusloal igasugune õiguslik mõju puudus. Nagu eelnevalt märgitud, ei tähenda haldusakti täitmine alati selle mõju lõppemist – ka pärast haldusakti täitmist omab haldusakt jätkuvalt õiguslikku mõju haldusakti täitmistoimingute õigusliku alusena ning haldusakti faktiliste tagajärgede kõrvaldamiseks tulebki saavutada kõigepealt haldusakti tühistamine.¹²⁶ Ehitusluba, mis on täidetud (st millega antud õigus on realiseeritud ehk ehitis valmis ehitatud), on iseenesest võimalik tagasi täita ehitise lammutamise teel. Kuigi õigusvastaselt ehitatud ehitiste lammutamine ei ole Eestis igapäevane, on selliseid juhtumeid siiski olnud.¹²⁷ Ebaseaduslikult püstitatud ehitise kõrvaldamise

¹²⁴ Vt ATS § 105 lg 4 ja MKS § 116 lg 1.

¹²⁵ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

¹²⁶ R. Schmidt (viide 115), lk 156.

¹²⁷ Vt nt TlnRnKo 3. detsember 2008, 3-07-2642, kus jäeti ehitaja kaebus rahuldamata ja linnavalitsuse poolt väljastatud lammutusettekirjutus kehtima. Lammutamisi on toimunud ka ilma kohtuvõimu sekkumiseta: Vt R. Mets. Skandaalne Herne tänava maja ehitatigi madalamaks. –

võimalikkust on halduskolleegium ise möönnud, kui tegemist on materiaalselt ebaseadusliku ehitisega ning tingimusel, et lammutusettekirjutus on proportsionaalne ja järgitud on kaalutlusreegleid.¹²⁸ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist võib vastavalt RVastS § 11 lg-le 1 olla vajalik ehitusloa tagajärgede, s.o valminud ehitise kõrvaldamise nõude esitamiseks,¹²⁹ ning et kui ehitusluba on tühistatud, siis on isikul õigus taotleda kohalikult omavalitsuselt ehitusloa tagajärgi kõrvaldavate haldusaktide andmist – nt kasutusloa kehtetuks tunnistamist ja ettekirjutuse tegemist tühistatud ehitusloa alusel ehitatud hoone (osaliseks) lammutamiseks või ümberehitamiseks.¹³⁰ Ka Saksa õiguses on ebaseadusliku ehitise lammutamiskorraldus täiesti õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamiseks.¹³¹ Ehitusluba, mis on täidetud, st ehitis valmis ehitatud, tuuakse seelses õiguskirjanduses ka kui näidet haldusaktist, mille mõju pole lõppenud ja mille tühistamine on võimalik.¹³²

Seega oleks ehitusloa tagasitäitmine iseenesest võimalik ning ei saa alati absoluutsena väita, et ehitusluba oleks pärast ehitamist alati oma igasuguse õigusliku mõju kaotanud. Lisaks, isegi kui ehitusloa tagasitäitmine (lammutamine) võib olla mõne muu haldusakti tagasitäitmisest keerulisem, on Riigikohus ise selgesõnaliselt rõhutanud seda, et haldusakti täitmine ei välista selle akti kehtetuks tunnistamist ning ainuüksi haldusakti tagasitäitmise võimatusest ei saa tuletada põhjust haldusakti kehtetuks tunnistamisest keeldumiseks.¹³³ Vaatlusaluses kaasuses Riigikohus seda, kas ehitusloa tagasitäitmine oleks võimalik, üldse ei puudutanud. Seetõttu ei saa vaadeldavas lahendis kirjeldatu põhjal väita, et tegemist oleks olnud olukorraga, kus haldusakt oli pärast selle

Tartu Postimees, 15. jaanuar 2013. – Arvutivõrgus:

<http://www.tartupostimees.ee/1103828/skandaalne-herne-tanava-maja-ehitatigi-madalamaks/>. Mõnevõrra vanemat kohtupraktikat lammutusettekirjutuste osas vt A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – Juridica 2006/7, lk 490–504. Käesoleva töö autor nõustub täielikult viidatud artiklis (lk 503) väljendatud seisukohaga, et ebaseaduslike ehitiste lammutamise võimalus peab reaalset olemas olema.

¹²⁸ RKHKo 3-3-1-64-02, p-d 10-21.

¹²⁹ RKHKo 3-3-1-42-03, p 14. Vt ka RKHKo 3-3-1-25-02, p 24.

¹³⁰ RKHKo 3-3-1-42-03, p 41.

¹³¹ Vt U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – Juridica 2006/7, lk 479–489.

¹³² F. Kopp. W.-R. Schenke. R. P. Schenke Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 17. Auflage. München: C.H. Beck 2011, VwGO § 113, äärenr 105.

¹³³ RKHKo 3-3-1-20-04, p 19. Tõsi, viidatud asjas oli tegemist omandireformi käigus kompensatsiooni määramise otsusega, kus õigustatud subjekt oli kompensatsiooni juba vastu võtnud, kuid soovides ise kompensatsiooni määramise otsuse kehtetuks tunnistamist ja selle asemel hoopis maa tagastamist, oli valmis kompensatsiooni ise tagasi maksma, st haldusakti tagasi täitma. Sellisel juhul haldusakti tagasitäitmine on tõepoolest üsna lihtne, kuid põhimõttena peaks viidatud Riigikohtu seisukoht kohalduma kõikidele juhtudele. Keerulisematest haldusakti tagasitäitmise viisidest on Riigikohus aktsepteerinud aga ka nt haldusorgani poolt tsiviilõiguslike nõuete esitamist vara tagasisaamiseks (vt nt RKHKo 3-3-1-2-01, p 6; 3-3-1-30-02, p-d 67–68). Vt selle kohta ka alaptk 3.2.1.2.

täitmist igasuguse õigusliku mõju kaotanud ja sealhulgas oli ka selle tagasitäitmine võimatu.¹³⁴

1.3.3.2. Kasutusloa väljastamine kui takistus tühistamisele

Lisaks on Riigikohtu seisukohast võimalik järeldada, et ehitusloa tühistamist takistas ehitisele kasutusloa väljastamine.¹³⁵ Töö autori hinnangul ei takista ka asjaolu, et ehitisele oli antud kasutusluba, ehitusloa tühistamist. Ehitusluba jääb endiselt aluseks valminud ehitisele kui haldusakti täitmise tagajärjele. Põhjendatult on kohtuotsuse eriarvamuses märgitud, et ehitusluba on pärast kasutusloa andmist õiguslikuks mõõdupuuks, mille abil saab hinnata, kas kasutusluba on antud ehitisele, mis vastab ehitusloale. Kui aga ehitusluba kaotab kasutusloa andmisel kehtivuse, siis oleks kehtivuse kaotanud ehitusluba üksnes tõendiks.¹³⁶ Lisaks tuleb märkida, et kuna ehitusloa õigusliku mõju säilimisel säilib ka selle siduvus (sest kehtivus lõppeb vaid edasiulatavalt),¹³⁷ siis saab ehitusloast kõrvalekaldunud ehitamise korral nõuda ehitajalt ehitusloa täitmist ja ehitusloast väljuvas osas ebaseadusliku ehitise (või selle osa) kõrvaldamist. Selline võimalus on ilmselt kõige efektiivsem vahend õiguskorra järgimisele sundimiseks, ehitusloa täitmise tagamiseks ja ebaseadusliku ehitamise takistamiseks.

Riigikohtu koosseisu enamuse põhjendustes viidatakse ka võimalusele, et kasutusloa andmise menetluses peaks juhul, kui ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, kohalik omavalitsus kaaluma ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust.¹³⁸ Sellega välistatakse sisuliselt võimalus ehituslubade kohtulikuks kontrolliks ning pannakse tegelik ehituslubade kontrollimise ülesanne ainuüksi kohalike omavalitsuste kanda. Sellise lahenduse põhiseaduspärasus on kaheldav. Lisaks ei anna see Riigikohtu poolt väljapakutu vastust

¹³⁴ Võimalik, et sellise kannapöörde tegigi Riigikohus oma praktikas paljuski seetõttu, et täidetud ehitusloa tagajärge – valminud ehitist – on märksa keerulisem tagasi täita kui mõne muu haldusakti täitmise tagajärge, mis tegelikus elus nii suuri faktilisi muutusi kaasa ei too (nt distsiplinaarkaristuseks määratud rahatrahvi või alusetult sisse nõutud maksumussumma tagastamine on oluliselt lihtsam kui ehitise kõrvaldamine). Kuid see ei tähenda, et valmis ehitatud ehitise kõrvaldamine ehk teisisõnu lammutamine oleks võimatu.

¹³⁵ RKHKo 3-3-1-63-10, p-s 19 märgiti: “Eeltoodust nähtub, et valminud ehitise vastavuse ehitisele ettenähtud nõuetele kinnitab ehitise kasutusluba. Samuti saab ülaltoodud sätetest järeldada, et enamikel juhtudest fikseerib ehitise valmimise kui juriidilise fakti kasutusluba. Ehitusloa õiguslik toime ammendub seetõttu ehitisele kasutusloa väljastamisega. Ehitisele antud ehitusluba kehtib kuni ehitisele kasutusloa andmiseni, pärast kasutusloa andmist kaotab ehitusluba kehtivuse. Pärast ehitisele kasutusloa andmist ei ole võimalik ehitise nõuetelevastavust vaidlustada ehitusloa peale protesti või tühistamiskaebuse esitamise teel. Samuti ei ole haldusorganil enam võimalik ehitusloa kehtetuks tunnistamine.”

¹³⁶ Vt RKHKo 3-3-1-63-10, riigikohtunike J. Põllu ja H. Salmanni eriarvamus, p 5. Täiendavat kriitikat selle lahendi kohta vt ka RKHKo 3-3-1-57-14 eriarvamuse p-s 9.

¹³⁷ I. Pilving (viide 13), lk 117.

¹³⁸ RKHKo 3-3-1-63-10, p 20. Sama ka RKHKo 3-3-1-15-16, p 32.

küsimusele, kuidas peaks haldusorgan käituma juhul, kui hoopis ehitaja väljub ehitamisega ehitusloa piirest. Kui Riigikohus leidis, et ehitusloa kehtivus ehitise valmimisel ja kasutusloa väljastamisel lõppeb, siis ei saa sellisel juhul nõuda ehitajalt õiguspärase olukorra taastamiseks ehitusloa täitmist, st ehitamist vastavalt ehitusloas kehtestatud. Lisaks võib Riigikohtu lahenduse puhul tekkida olukord, kus isik ei vaevugi pärast ehitise valmiseni ehitamist enam ehitisele kasutusluba taotlema, vältimaks võimalust, et kasutusloa andmise menetluses avastatakse vajadus ehitusluba kehtetuks tunnistada,¹³⁹ ning lepib kasutusloata ehitamise kasutamise.¹⁴⁰ Samuti on Riigikohus ise viidanud, et EhS § 32 lg 2 järgi pole kasutusluba alati nõutav (riigisaladusega või salastatud välisteabega seotud ehitise, riigikaitselise ehitise ja elamiseks mittekasutatava väikeehitise kasutamiseks).¹⁴¹ Arusaamatuks jääb, kuidas saab kohalik omavalitsus siis nende ehitiste puhul tagantjärele ehitusloa õiguspärasust kontrollida.

Seega ei ole kasutusluba haldusaktiks, mis ehitusloa õigusliku mõju lõpetaks. Sellele, et ehitusloa mõju ei lõppe ehitisele kasutusloa andmisega, viitab ka see, et EhS on ehitusloa ja kasutusloa regulatiivsed eesmärgid erinevad – esimene annab EhS § 38 lg 1 järgi õiguse ehitamiseks ja teine annab õiguse ehitise kasutamiseks ning tuvastab, et ehitis vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja ehitusloale.¹⁴² Seega on nende haldusaktide mõju, ehkki küll samasihiline, tegelikult siiski erinev ning vastavalt ei saa rääkida, et hilisem haldusakt lõpetaks teise mõju (nt nagu teenistusest vabastamise käskkirja lõpetab teenistusse võtmise käskkirja mõju) või et kasutusloa väljastamisega tunnistataks ehitusluba konkludentsetl kehtetuks.

Eriti arusaamatu lahendus tekkis viidatud Riigikohtu otsusega ka tänu asjaolule, et ehkki ehitusluba jäeti asjas tühistamata, tühistati siiski kasutusluba. Seega võiks Riigikohtu loogikast lähtudes väita, et pärast kasutusloa tühistamist ehitusluba taasjõustus – kuna tühistati kasutusluba kui ehitusloa mõju väidetavalt lõpetanud haldusakt¹⁴³ ning selle tühistamine oleks pidanud järelikult olema võimalik.

Eelnevast tulenevalt ei ole kuidagi võimalik nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et ehitusluba ei ole selle täitmise tõttu ja/või kasutusloa väljastamise tõttu enam võimalik kehtetuks tunnistada. Samasugust seisukohta on enne

¹³⁹ Ehkki Riigikohtu seisukoha järgi oleks kuni kasutusloa väljastamiseni ehitusloa kehtetuks tunnistamine võimalik, eeldab see siiski seda, et kohalik omavalitsus saab ehitusloa kehtetuks tunnistamise alustest teada. Kasutusloa taotlemisest hoidumine võib aidata seda vältida.

¹⁴⁰ Kasutusloata ehitise kasutamise eest on võimalik EhS § 139 lg 1 järgi väärteomenetluse korras karistada füüsilist isikut trahviga 300 trahviühiku ulatuses ning juriidilist isikut rahatrahviga kuni 32 000 eurot, kuid see ei pruugi olla lõppkokkuvõttes mõjuv abinõu, takistamaks kasutusloata ehitise kasutamist.

¹⁴¹ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

¹⁴² Tuleneb EhS § 50 lg-st 1.

¹⁴³ Analooiliselt olukorraga, kus tühistatakse või tunnistatakse kehtetuks haldusakt, mis tunnistab kehtetuks algse haldusakti. Sellisel juhul jõustub taas algne haldusakt. Vt RKHKm 3-3-1-53-07, p-d 10 ja 12; RKHKo 3-3-1-47-02, p 9; 3-3-1-22-03, p 12;.

vaadeldud Riigikohtu lahendit väljendanud ka I. Pilving.¹⁴⁴ Lisaks kaasneb selle Riigikohtu seisukohaga hulgaliselt muidki küsimusi, mis seavad kahtluse alla selle lahenduse otstarbekuse.¹⁴⁵ Kõigest eeltoodust hoolimata on Riigikohus seda vaieldavat seisukohta ehitus- ja kasutusloa puhul kinnitanud järjekindlalt ka hiljem.¹⁴⁶

1.4. Kehtivusaja lõppemine

HMS § 61 lg 2 sätestab haldusakti kehtivuse lõppemise alusena ka haldusakti kehtivusaja lõppemise. HMS eelnõu seletuskirjas¹⁴⁷ märgitakse, et haldusakti kehtivus võib lõppeda spetsiifilisel, haldusaktis endas või üldaktis ettenähtud alusel, nt tähtajalise haldusakti puhul tähtaja lõppemisega. Seega on haldusakti kehtivusaega võimalik piirata kahel viisil – kas haldusaktis või üldaktis.¹⁴⁸

Haldusaktis selle kehtivusaja määramiseks annab selgesõnalise võimaluse HMS § 53 lg 1 p 1, millest tuleneb, et haldusakti kõrvaltingimusena võidakse haldusakti kehtivusaega piirata kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes. Sarnane regulatsioon on ette nähtud ka Saksa VwVfG § 36 lg 2 p-s 1. Selle regulatsiooni järgi eeldab haldusakti kehtetuks muutumine tänu kehtivusaja lõppemisele seda, et haldusaktis oleks sätestatud selgesõnalise kõrvaltingimusena haldusakti kehtivuse lõppemise aeg – kas siis läbi konkreetse ajalise määratluse või saabuva sündmuse. Sellise regulatsiooni näol on tegemist haldusakti kehtivust lõpetava tingimusega, mis piirab haldusakti põhiregulatsiooni ajaliselt¹⁴⁹ ja on haldusakti enda regulatsioonis ette nähtud.¹⁵⁰ Näiteks kehtib VangS § 32¹ lg 3 järgi kinnipeetava väljasõidutunnistus kuni väljasõidutunnistusele märgitud väljasõiduaja lõpuni.

¹⁴⁴ I. Pilving (viide 13), lk 186–188.

¹⁴⁵ Vt selle kohta P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. – *Juridica* 2011/2, lk 148–152. Kriitikat selle lahenduse suhtes vt ka K. Merusk. I. Pilving (viide 74), HKMS § 5, C, 2, bb.

¹⁴⁶ RKHKm 3-3-1-7-15, p 11. Selle lähenemise omaksvõtmist õiguspraktikas võib järeldada ka RKHKo 3-3-1-15-16 p-st 5. Sarnase lähenemise ülekandumist võib näha ka muude asjade puhul. Nii on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et kui riigihankemenetluses on hankelepung juba sõlmitud, siis on sellele eelnenud pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsused nende antud õiguste realiseerimise ja kohustuste täitmise kaudu sisuliselt kehtivuse kaotanud ja nende haldusaktide tühistamise asemel on võimalik vaid õigusvastasuse tuvastamine HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel. Vt TrtRnKo 13. oktoober 2015, 3-15-1388, p 17. Ehkki kehtiva õiguse järgi jõudis ringkonnakohus õigele lõpptulemusele, ei ole töö autori arvates selline konstruktsioon päris korrektne. Asjakohane oluks tühistamisest keeldumise alusena viidata HKMS § 267 lg-le 4 (vt lähemalt järgnevalt alaptk 3.2.1.1).

¹⁴⁷ HMS eelnõu seletuskiri (viide 99), § 174, p II.

¹⁴⁸ Sama ka Saksa õiguses, vt F. Kopp, U. Ramsauer (viide 117), VwVfG § 43, äärenr 40.

¹⁴⁹ H. Maurer (viide 16), lk 216.

¹⁵⁰ M. Siegmund (viide 52), lk 140–141.

Üldaktides võib haldusaktide kehtivuse tähtaeg olla tihti seotud mingite sündmustega. Nt EhS § 45 lg 1 järgi kehtib ehitusluba viis aastat¹⁵¹ ning kui ehitamisega on alustatud, siis kehtib ehitusluba kuni seitse aastat ehitusloa kehtima hakkamisest. Sarnane regulatsioon on ka lõhkematerjaliseaduses,¹⁵² mille § 70 lg 4 järgi kaotab isikule antud pädevustunnistus kehtivuse, kui selle omanik ei ole pärast pädevustunnistuse saamist ühe aasta jooksul sellel märgitud tegevusalal tööle asunud või tal on sellealases tegevuses olnud vaheaeg üle kahe aasta. Analoogilist regulatsiooni kohtab mujalgi.¹⁵³

Küsimusele, kas kehtivusaja lõppemine välistab haldusakti kehtetuks tunnistamise, võiks HMS § 61 lg 2 sõnastust ja Riigikohtu poolt ehitusloale antud tõlgendust vaadates vastata esmapilgul jaatavalt. Tegelikult on see vastus õige vaid osaliselt. Haldusakti kehtivusaja lõppemine võib välistada haldusakti kehtetuks tunnistamise juhul, kui sellega lõppeb ka igasugune haldusakti õiguslik mõju. Näiteks eelkirjeldatud juhtumitel, kus ehitusloa kehtivus lõppeb seetõttu, et ehitamist ei alustata viie aasta jooksul (EhS § 45 lg 1), tuleb möönda, et sellega on tõepoolest lõppenud haldusakti kehtivusaeg ja koos sellega ka igasugune õiguslik mõju. Niisuguse haldusakti vaidlustamiseks ega tühistamiseks ei ole enam mingisugust vajadust.

Samas ei ole selline olukord absoluutne. Kui tegemist oli haldusaktiga, mille alusel tehti haldusakti kehtivusaja jooksul teatud toiminguid, siis on haldusakti kehtivusaja möödumisel tekkiv olukord sarnane haldusakti edasiulatava kehtetuks tunnistamisega või haldusakti kehtivuse lõppemisega selle täitmise tõttu – haldusakt muutub kehtetuks sellisel juhul edasiulatavalt ning jääb tagasiulatavalt alles juba sooritatud toimingute õigusliku alusena.¹⁵⁴ Sarnaselt peab sellisel juhul olema haldusakti tühistamine varasema perioodi osas võimalik,

¹⁵¹ EhS vr § 25 lg 2 järgi oli ehitusloa kehtivuse ajaline piirang lühem – kaks aastat. Kohtupraktikas on nähtud sellel regulatsioonil kahte eesmärki – esiteks kaitsta nende isikute huve, keda ehitusloa elluviimine kahjustab, kaua aega tagasi antud loa alusel ehitustegevuse eest ja hoida seega ära kindlusetust; ning teiseks tagada, et ehitusloa andmisest ehitamise alustamiseni ei muutuks ehitamine amortisatsiooni tõttu ohtlikuks (RKHKo 3-3-1-78-15, p 13). Töö autorile jäävad need põhjendused siiski arusaamatuks. Esimese põhjenduse puhul tuleb märkida, et ehitustegevuse vastu olevad isikud peavad kehtiva ehitusloa puhul paratamatult ehitamisega arvestama ja sellega leppima. Nende huvide kaalumine peab toimuma ehitusloa andmise menetluses ning pärast ehitusloa andmist on raske näha põhjust, miks tuleb neid eelistada sellisel viisil, et ehitusloa kehtivus kahe aasta pärast kaotada. Teine põhjendus (amortisatsiooni tõttu ehitamise ohtlikkuse välistamine) võib olla asjakohane üksnes teatud olukordades, nt siis, kui ehitusluba on antud olemasolevale ehitisele juurde- või pealeehitamiseks. Olukorras, kus ehitusluba on antud täiesti uue ehitise ehitamiseks tühjale krundile, on see põhjendus ilmselt asjakohatu, kuna sellisel juhul ei ole midagi, mida saaks ähvardada amortisatsioonioht. Lisaks tuleb arvestada sedagi, et praktikas ei pruugi olla sugugi harvaesinev olukord, kus ehitusluba on küll taotletud ja saadud, kuid ehitamise alustamine nt rahalistel või muudel põhjustel ei ole kahe aasta jooksul lihtsalt võimalik. Arusaamatu on, miks selliseid isikuid karistatakse ehitusloast ilmajätmisega. Neil põhjendustel ei ole töö autor veendunud selle regulatsiooni põhiseaduspärasuses.

¹⁵² RT I 2004, 25, 170; RT I, 30.12.2015, 28.

¹⁵³ Vt nt maaparandusseaduse (RT I 2003, 15, 84; RT I, 01.09.2015, 22) § 13 lg 3.

¹⁵⁴ I. Pilving (viide 13), lk 116–117. Vt ka H. Maurer (viide 16), lk 184.

kui haldusakt oli õigusvastane. W.-R. Schenke on põhjendatult välja toonud, et kehtivustähtaja möödumine tähendab haldusakti tühistamist välistavat mõju lõppemist (*die Erledigung*) vaid siis, kui haldusakti tagasiulatuv kehtivus ei ole selle edasikestvate tagajärgede õiguspärasuse eelduseks (st, et haldusakt oli selle täitmise aluseks).¹⁵⁵ Kui lõplikuks eesmärgiks on just täidetud haldusakti tagasitäitmine ning selleks on vajalik haldusakti kehtetuks tunnistamine, on see võimalik hoolimata haldusakti kehtivuse tähtaja möödumisest. Näiteks on võimalik, et teatud tähtaja jooksul makstav toetus, kus tagantjärele ilmneb toetuse saaja poolt valeandmete esitamine, tunnistatakse tagasiulatuvalt kehtetuks ning toetussumma nõutakse tagasi.¹⁵⁶ Ka Riigikohus on möönnud, et haldusakti kehtivusaja lõppemine ei välista tingimata tühistamiskaebuse esitamist ja sisulist lahendamist.¹⁵⁷

Seega on kehtivustähtaja möödumise tõttu kehtivuse kaotanud haldusakti võimalik tühistamata jätta üksnes samasuguse tingimuse olemasolul nagu täidetud haldusaktigi puhul – et haldusakt oleks kaotanud igasuguse õigusliku mõju.

1.5. Eriseaduses sätestatud alused, mis toovad kaasa haldusakti kehtivuse lõppemise

HMS § 61 lg-st 2 tuleneb, et eriseadustes võib ette näha eraldiseisvad alused, mis lõpetavad haldusakti kehtivuse. Kuna see alus on HMS § 61 lg-s sätestatud lisaks eelnevalt käsitletud kehtivuse lõppemise üldalustele (kehtetuks tunnistamine, kehtivusaja lõppemine ja haldusakti täitmine), võib eeldada, et tegemist on haldusakti kehtivust lõpetavate eraldiseisvate alustega, mis ei ole HMS § 61 lg-s 2 sätestatud kehtivuse lõppemise üldalustega hõlmatud. Alljärgnevalt on esitatud mõned võimalused, mis on eriseadustes haldusakti kehtivuse lõppemise eriliste alustena ette nähtud.

Etteruttavalt olgu siinkohal selgitatud, et alljärgnevad näited põhinevad eeskätt vastavates seadustes kasutatud mõisteaparaadil, kus on kasutatud terminit “kehtivus lõppeb”, “kehtivus kaob” vms, ja on sellest lähtudes esitatud siin, haldusakti kehtivuse lõppemise alajaotuses. Nii mõnelgi juhul võivad need näited olla käsitatavad ka haldusakti mõju lõppemise näidetena, millest tuleb

¹⁵⁵ W.-R. Schenke (viide 105), lk 104.

¹⁵⁶ Sellisel juhul ei saa isik tugineda ka õiguspärasele ootusele haldusakti kehtimajäämise suhtes (HMS § 67 lg 4 p 6). Valeandmete esitamise tõttu määratud toetuse tagasinõudmist võimaldab näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (RT I 04.12.2014, 3; RT I 25.11.2016, 3) § 111.

¹⁵⁷ Nt kinnipeetava tööle määramise käskkirja puhul, kus ajavahemik, mille jooksul kinnipeetav pidi töötama, on kohtulahendi tegemise ajaks möödunud (RKHKo 3-3-1-44-14, p-d 9–10). Samuti ei välista tühistamiskaebuse lahendamist nt see, kui kinnipeetavale koos kartseri- karistusega määratud lisapiirangute kohaldamise aeg on lõppenud (RKHKo 3-3-1-41-11, p-d 11–12). Vt lähemalt nende ja sarnaste näidete kohta alaptk 1.6.2.1.

juttu hiljem.¹⁵⁸ Kuna sageli võivad haldusakti kehtivuse lõppemine ja mõju lõppemine kokku langeda,¹⁵⁹ esineb sageli näiteid, mida võib paigutada mõlemasse juhtumite gruppi.

1.5.1. Automaatne kehtivuse lõppemine seoses vastava sündmuse saabumisega

Eriseadustes on sätestatud konstruktsioone, kus teatud sündmuse saabumisega muutub vastav haldusakt kehtetuks. Sellise sündmuse saabumise hetk ei pruugi olla ettemääratav. Näiteks relvaseaduse¹⁶⁰ § 34 lg 7 ja § 43 lg 4 järgi on paralleelrelvaloa kehtivus piiratud relvaomaniku relvaloa kehtivusega ja paralleelrelvaluba kaotab kehtivuse relvaomaniku relvaloa kehtetuks tunnistamise korral. Sõjahaudade kaitse seaduse¹⁶¹ § 14 lg 4 järgi kaotab kinnisasja omanikule mälestise kohta väljastatud kaitsekohustuse teatis kehtivuse alates päevast, mil kultuuriministri käskkirjaga lõpetatakse objekti mälestiseks olek. Meresõiduohutuse seaduse¹⁶² § 18 lg 2 p-de 1–2 järgi kaotab laeva meresõiduohutust tõendav tunnistus või sõidukõlblikkuse tunnistus kehtivuse laeva madalikule sõidu või põhjapuute korral või juhul, kui laevale ei ole tehtud tehnilist ülevaatus.

Väljastatud ei ole ka võimalus, et haldusaktid muutuvad kehtetuks vahetult seaduse alusel ja seaduse jõustumisest arvates. Nii kaotati nt vedelkütuse seaduse¹⁶³ rakendussätete hulgas oleva § 36 lg-ga 4 volitatud asutuste tegevusõigus ja nende kohta käivad majandustegevuse registri registrikanded kustutati.

1.5.2. Riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine

Omanäoline kehtetuks tunnistamine on ette nähtud riigihangete puhul RHS-s. Omanäoliseks teeb selle asjaolu, et kehtetuks ei tunnistata haldusakt, vaid hankemenetlus.¹⁶⁴ Sisuliselt on selle toime aga samasugune, nagu oleks hankemenetluses antud haldusaktide kehtetuks tunnistamisel.

Täpsemalt näeb RHS § 29 lg 3 p 6 ette, et hankemenetlus lõppeb hankemenetluse kehtetuks tunnistamisega Rahandusministeeriumi otsusega või hankija enda otsusega Rahandusministeeriumi ettekirjutuse alusel või põhjendatud vajaduse korral omal algatusel. Kui vaadata Riigikohtu praktikat selle sätte

¹⁵⁸ Vt alaptk 1.6.

¹⁵⁹ A. Wittern, M. Basslsperger (viide 105), lk 244.

¹⁶⁰ RT I 2001, 65, 377; RT I, 19.03.2015, 19.

¹⁶¹ RT I 2007, 4, 21; RT I, 29.06.2014, 109.

¹⁶² RT I 2002, 1, 1; RT I, 05.04.2016, 3.

¹⁶³ RT I 2003, 21, 127; RT I, 12.03.2015, 57.

¹⁶⁴ Töö autorile jääb arusaamatuks, miks peeti vajalikuks keeleliselt kasutada sellist terminit nagu "hankemenetluse kehtetuks tunnistamine". Eesti keeles mõjub selline termin sobimatuks, kuna menetlus ei ole olemuslikult midagi sellist, mida saab kehtetuks tunnistada.

kohaldamisel, siis on lihtne märgata, et sellisel hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel on samasugune tagajärg nagu haldusakti kehtetuks tunnistamisel. Nii on Riigikohus hankemenetluse kehtetuks tunnistamise korral kohaldanud HKMS regulatsiooni, mida kohaldatakse siis, kui kohtumenetluse kestel on vaidlustatud haldusakt haldusorgani poolt kehtetuks tunnistatud¹⁶⁵ – lõpetas kohtumenetluse ning mõistis vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulud.¹⁶⁶ Seda hoolimata asjaolust, et rangelt võttes ei olnud tegemist olukorraga, kus kehtetuks oleks tunnistatud vaidlustatud haldusakt (nt pakkujate kvalifitseermise otsus), vaid kehtetuks tunnistati kogu riigihange tervikuna. Seetõttu on põhjendatud väita, et sellise riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine on samastatav hankemenetluses antud haldusaktide kehtetuks tunnistamisega.

Eraldi on halduskolleegium rõhutanud, et niisugusel juhul peab kohus tühistama ka vaidlustusmenetluses tehtud vaidlustuskomisjoni otsuse.¹⁶⁷

1.6. Haldusakti mõju lõppemine kui haldusakti tühistamist välistav iseseisev tingimus

Eelnevast ilmnes, et HMS § 61 lg 2 sõnastusest “haldusakt kehtib kuni” ei saa teha järeldust, et pärast haldusakti kehtivuse lõppemist muutub haldusakti tühistamine alati võimatuks. Vaid haldusakti tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine või tühistamine välistab alati haldusakti tühistamise, kuna haldusakti kehtivus on juba kõrvaldatud ja sellega haldusakti igasugune mõju lõppenud.

Ülejäänud juhtudel – haldusakti edasiulatuval kehtetuks tunnistamisel, täitmisel või kehtivusaja möödumisel – võib haldusakti tühistamine olla täiesti võimalik, kui haldusakti õiguslik mõju on veel säilinud. Sellisel juhul on haldusakti kehtivus lõppenud edasiulatuvalt, see jääb alles haldusakti täitmise õigusliku alusena ning selles osas on haldusakti tühistamine võimalik ja isikute efektiivse õiguskaitse huvides ka arusaadavalt väga vajalik. Ka Riigikohus on märkinud, et kui haldusakti mõju ei ole täielikult realiseerunud, on kohtul võimalik haldusakt tühistada, st ka tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, kuigi edasiulatuvalt võis kehtivus olla HMS § 61 lg 2 järgi lõppenud.¹⁶⁸ Kui haldusakti kehtivus on küll lõppenud, kuid akti kehtetusest hoolimata kaasneb sellega

¹⁶⁵ Käesoleval ajal on see regulatsioon sätestatud HKMS § 152 lg 1 p-s 4 (varem HKMS vr § 24 lg 1 p-s 4).

¹⁶⁶ RKHKm 3-3-1-91-10, p 21; 3-3-1-38-11, p 5; 3-3-1-39-11, p 11.

¹⁶⁷ RKHKm 3-3-1-38-11, p 10.

¹⁶⁸ Riigikohtu kohaldas seda seisukohta olukorras, kus kinnipeetavale oli määratud kartserikaristus ja selle kandmise ajaks teatavate VangS-st tulenevate õiguste kasutamise keeld. Riigikohtu lähenemise järgi on võimalik selline haldusakt tühistada nende piirangute osas eraldi ka siis, kui kartserikaristus on ära kantud ja nende piirangute kohaldamine lõppenud (RKHKo 3-3-1-89-13, p 19, sama ka 3-3-1-41-11, p 10–12). Vt sellise seisukoha kohta lähemalt järgnevalt alaptk 1.6.2.2.

kaebajale negatiivne mõju, võib tühistamine ehk akti algusest peale kehtetuks tunnistamine aidata neid negatiivseid mõjusid kõrvaldada.¹⁶⁹

Seega võib sõnastada, et haldusakti tühistamist ei välista üksnes see, kui lõppenud on haldusakti kehtivus HMS § 61 lg 2 järgi. Lõppenud peab olema ka haldusakti õiguslik mõju. Üksnes haldusakti kehtivuse lõpp ei pruugi tähendada veel selle mõju lõppemist, ehkki haldusakti mõju lõppemisel on kindlasti lõppenud ka selle kehtivus.¹⁷⁰ See tähendab, et vahel võivad haldusakti mõju lõppemine ja haldusakti kehtivuse lõppemine langeda kokku ühele hetkele,¹⁷¹ kuid alati ei pruugi see nii olla, haldusakti mõju võib kesta kauem kui haldusakti kehtivus ja siduvus. Enam probleeme tekib just viimasena nimetatud juhtumitel.

1.6.1. Haldusakti mõju lõppemise tähendus

Millistel juhtudel võib rääkida haldusakti õigusliku mõju lõppemisest? Saksa õiguskirjanduses on üritatud mõistet *die Erledigung* korduvalt defineerida, kuid ühtse definitsiooni leidmine paistab ka saksa õigusteadlastele raskusi valmistavat. Nii leitakse, et see tähendab olukorda, kus kohtumenetluse väline sündmus on muutnud haldusakti vaidlustamise kaebaja jaoks mõttetuks,¹⁷² kus haldusakti peale esitatud kaebus hiljem ära langeb¹⁷³ või kus muudatused õiguslikus või faktilises olukorras muudavad haldusakti esemetuks.¹⁷⁴ Samuti leitakse, et mõju lõppemisega on tegemist siis, kui haldusakt on end ammendanud ja tema tulevikku suunatud õiguslik mõju on ära langenud.¹⁷⁵ C. Huxholl on kokkuvõtvalt nentunud, et hoolimata paljudest üritustest ei olegi haldusakti mõju lõppemist üheselt mõistetavalt defineeritud ning reeglina on ära näidatud vaid juhtumite grupid, mille puhul saab rääkida haldusakti mõju lõppemisest. Ta on toonud välja erinevaid, kohtupraktikas ja õiguskirjanduses nimetatud juhtumeid. Nii võib haldusakti mõju lõppemisest rääkida siis, kui ära langeb vajadus haldusakti peale kaebuse esitamiseks;¹⁷⁶ kui haldusakt või tema täitmisele kuuluv osa muutub esemetuks; kui ära langevad kõik haldusakti tagajärjed; kui tühistamine ei ole enam võimalik või mõistlik; kui haldusaktis sisalduv regulatsioon ära langeb; kui ära langeb haldusakti õigusjõud või kehtivus.¹⁷⁷ Sealjuures võib haldusakti õigusliku mõju lõppemine olla ka osaline.¹⁷⁸ Rõhutatud on, et

¹⁶⁹ RKHKm 3-3-1-12-14, p 9.

¹⁷⁰ A. Wittern, M. Basslsperger (viide 105), lk 244.

¹⁷¹ Vt ka selgitust alaptk 1.5. lõpus.

¹⁷² M. Siegmund (viide 52), lk 141; W.-R. Schenke (viide 105), lk 104.

¹⁷³ F. O. Kopp. W.-R. Schenke. R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 102.

¹⁷⁴ R. Schmidt (viide 115), lk 156.

¹⁷⁵ Samas, lk 155.

¹⁷⁶ Sarnaselt on tühistamiskaebuse puhul haldusakti mõju lõppemist määratlenud ka A. P. Heinze. O. Sahan (viide 119), lk 805.

¹⁷⁷ C. Huxholl (viide 104), lk 39–42. Vt ka S. Lascho (viide 111), lk 25–36.

¹⁷⁸ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 82.

haldusakti mõju lõppemine ei ole protsessiõiguslik küsimus, vaid eeskätt tuleb seda määratleda läbi materiaalõiguse.¹⁷⁹

Töö autori arvates võib käesoleva teema kontekstis kõige lihtsamalt arusaadavamaks pidada definitsiooni, et haldusakti mõju lõppemine tähendab olukorda, kus kaebaja jaoks on haldusakti koormav mõju ära langenud ja sellega on haldusakti tühistamine muutunud sisutuks.¹⁸⁰ Sarnane seisukoht on väljaloetav ka Riigikohtu praktikast, kes on oma hilisemas lahendis, kus ta haldusakti mõju lõppemist käsitles, märkinud: “Kohtumenetluse ajal kehtivuse kaotanud haldusakti tühistamise nõude sisuline lahendamine on välistatud vaid siis, kui kohus veendub, et kehtetu haldusakti “ületühistamine” ei ole kaebaja õiguste kaitseks vajalik (vrd HKMS § 44 lg 1).”¹⁸¹ Tõsi, selline määratlus on võimalik vaid kasvõi osaliselt koormavate haldusaktide puhul, kus on olemas kaebaja. Kuid valdaval enamikul juhtudest saabki küsimus, kas haldusakti mõju on lõppenud või mitte, kerkida üles vaid siis, kui kerkinud on küsimus selle haldusakti vaidlustamise või tühistamise võimalikkusest.

Küllaltki ilmekalt väljendab haldusakti mõju lõppemise tähendust ka D. Ehlersi märkus, kes järeldeb VwVfG § 43 lg-st 2, mille järgi lõppeb haldusakti mõju selle kehtetuks tunnistamisega või tühistamisega, seda, et haldusakti mõju lõppemine toimib samamoodi nagu haldusakti tühistamine.¹⁸² Kaotab ju ka haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise või tühistamise korral haldusakt oma igasuguse õigusliku mõju ning selle teistkordne tühistamine pole võimalik. Ka Eesti õigus võimaldaks iseenesest samasugust järeldest.¹⁸³ Seega võiks selle kindlakstegemiseks, kas haldusakti õiguslik mõju on lõppenud, olla mõistlik kontrollida ka seda, kas kujunenud olukord on samasugune, nagu oleks haldusakt tühistatud. D. Ehlersi seisukohaga sarnasele definitsioonile tugineb ka M. Gerhardt, kes märgib sealjuures, et kaugemale minevad haldusakti mõju lõppemise definitsioonid on tarbetud.¹⁸⁴ Arvestades eelnevalt välja toodud definitsioonide arvu, mis ei pretendeeri kaugeltki ammendavusele, tuleb sellegi märkusega nõustuda.

Mõistmaks haldusakti mõju lõppemisega seonduvat paremini, esitatakse alljärgnevalt mõned näited selle kohta, millistel juhtudel saab Saksa õiguskirjanduse ja kohtupraktika järgi mõju lõppemisest rääkida ja millal mitte. Haldusakti mõju lõppemisega on tegemist näiteks järgmistel juhtudel: haldusaktiga kohustatud või õigustatud isiku surm;¹⁸⁵ ehitisega seotud kohustava

¹⁷⁹ S. Lascho (viide 111), lk 125.

¹⁸⁰ Väikeste variatsioonidega on seda selgitust kasutanud mitmed ülaltoodud autorid, ent kõige selgemini on selle sõnastanud S. Detterbeck (viide 114), lk 600.

¹⁸¹ RKHKo 3-3-1-44-14, p 10.

¹⁸² D. Ehlers. Teoses D. Ehlers. F. Schoch (Hrsg). Rechtsschutz im Öffentlichen Recht. Berlin: De Gruyter 2009, lk 700.

¹⁸³ VwVfG § 43 lg 2 ja HMS § 61 lg 2 regulatsioon on sarnane selles osas, et haldusakti mõju lõppemise (HMS-s kehtivuse lõppemise) aluseks on haldusakti kehtetuks tunnistamine.

¹⁸⁴ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 81.

¹⁸⁵ R. Schmidt (viide 115), lk 155.

ettekirjutuse puhul ehitise mahapõlemine enne ettekirjutuse täitmist;¹⁸⁶ vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine või selle asendamine teistsuguse haldusaktiga – näiteks lõppeb isiku lahkumissettekirjutuse mõju, kui isikule antakse riigis elamisluba;¹⁸⁷ seni haldusaktiga keelatud demonstratsiooni läbiviimise lubamine; erikooli suunamise korralduse puhul ettenähtud õppeaja läbimine; kaitseväeteenistusse kutsumise korralduse puhul kaitseväeteenistuse läbimine; passi äravõtmise korral passi kehtivustähtaja pöördumatu möödumine; laagriplatsi likvideerimine, mille sulgemist haldusorgan nõudis; esialgse haldusakti asendamine lõpliku haldusakti regulatsiooniga; kaitseväeteenistusse astumise aja edasilükkamisest keeldumise otsus pärast seda, kui antakse korraldus kaitseväeteenistusse asumiseks;¹⁸⁸ haldusaktiga antud õigusest loobumine; tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsus pärast seda, kui seadusega enam selleks tegevuseks tegevusluba vaja pole.¹⁸⁹ Loomulikult lisandub siia juurde eelnevalt juba käsitletud haldusakti kehtetuks tunnistamine ja kehtivustähtaja möödumine, kui need haldusakti igasuguse õigusliku mõju lõpetavad.

Haldusakti mõju lõppemist ei ole aga juhtunud, kui haldusakt on täidetud, aga seda on võimalik veel tagasi täita, sh loaga antud ja realiseeritud õiguse tagasitäitmine (nt valmis ehitatud hoone puhul); kui asendustäitmise korral on võimalik haldusaktil põhineva asendustäitmise kulude hüvitamise nõude esitamine; kui möödub kaitseväeteenistusse ilmumise tähtaeg, ent kaitseväeteenistuskohustus jääb alles; kui planeerimisalasse kuuluv kinnisasi võõrandatakse; kui möödub asendustäitmise hoiatust sisaldava ettekirjutuse tähtaeg, millega kohustati omanikku hoonet lammutama; kui haldusakt kujutab endast alust kaebajat jätkuvalt koormavale haldusakti täitmise tagajärjele (nt sunniraha või asendustäitmise kulude sissenõudmisele);¹⁹⁰ kui hoolimata muutunud õiguslikest või faktilistest asjaoludest ei ole haldusakt muutunud esemetuks (ehkki see võib viia asjaolude ümberhindamiseni ja sealt edasi haldusakti kehtetuks tunnistamiseni haldusorgani enda poolt); kui kehtetuks muutub haldusakti andmise aluseks olev seadus või muutub kohtupraktika.¹⁹¹ Samuti ei saa haldusakti mõju lõppemisest rääkida siis, kui kaebaja kaotab lihtsalt huvi õiguskaitsevahendi kasutamiseks ja kohtumenetluse jätkamiseks¹⁹² ja kaebusest loobub.¹⁹³

Siinkohal vajab rõhutamist, et üks-üheselt Eesti õigusesse otseselt ülekantavaid näiteid ei ole välisriikide õigusest võimalik esitada. Kas tegemist on konkreetsel juhul haldusakti mõju lõppemisega või mitte, sõltub eeskätt ümbritsevast õiguskorrast ning vastavate olukordade regulatsioonist konkreetses õigusruumis. Küsimus, kas tegemist on haldusakti tühistamist välistava mõju lõppemisega

¹⁸⁶ Samas.

¹⁸⁷ M. Sachs (viide 116), VwVfG § 43, äärenr 209. – P. Stelkens. H. J. Bonk. M. Sachs (Hrsg).

¹⁸⁸ F. O. Kopp. W.-R. Schenke. R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 103.

¹⁸⁹ F. O. Kopp. U. Ramsauer (viide 117), VwVfG § 43, äärenr 41.

¹⁹⁰ F. O. Kopp. W.-R. Schenke. R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 104–106.

¹⁹¹ F. O. Kopp. U. Ramsauer (viide 117), VwVfG § 43, äärenr 42, 44–45.

¹⁹² M. Siegmund (viide 52), lk 141.

¹⁹³ A. Wittern. M. Basslsperger (viide 105), lk 244.

või mitte, tuleb lahendada igal üksikjuhtumil eraldi, võttes arvesse konkreetseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid.

1.6.2. Haldusakti mõju lõppemise senine käsitlus Eesti õiguses

Eestikeelses õiguskirjanduses ei ole sellele temaatikale seni põhjalikumat tähelepanu pööratud. I. Pilving on küll märkinud, et Saksa õiguse ja kohtupraktika kohaselt lõppeb haldusakti kehtivus ja haldusakt n-ö ammendub siis, kui haldusakti adressaat sureb või lõppeb õigusjärgluseta või haldusakti esemeks olev asi hävib või haldusaktist tulenev õigus või kohustus aegub, kuid asunud sealjuures seisukohale, et Eesti seadus "haldusakti ammendumise instituti ei tunne ja selleks puudub ka vajadus, sest õigused ja kohustused lõppevad niikuinii."¹⁹⁴ Samuti on ta leidnud, et haldusakti andmisel tuvastatud asjaolude ja aluseks olnud õigusnormide muutumine ei saa reeglina kõrvaldada haldusakti siduvust, ning et kui haldusakti täitmine muutub hiljem võimatuks, siis paneb see haldusorganile kohustuse haldusakti muutmiseks, kuid ei kõrvalda automaatselt kehtivust ega siduvust.¹⁹⁵ Käesoleva töö autor mõonab, et see oleks üks teoreetiliselt võimalik lahendus, kuid peab siiski vajalikuks osutada, et sellel lahendusel on oma miinused. Esiteks seab see kohustatud isiku sõltuvusse haldusorgani käitumisest – kui nt tules täielikult hävinud ehitise lammutusettekirjutuse mõju on ilmselgelt täielikult lõppenud, on mõistlik mõlemalt poolt eeldada, et haldusakti mõju on täielikult lõppenud. Ülemäärane oleks isikult oodata, et kui haldusorgan sellisel juhul lammutusettekirjutust ei tühistata, peaks isik selleks eraldi õiguskaitsemenetluse algatama. Teiseks võib haldusakti mõju lõppemise äratundmine olla küllaltki keeruline¹⁹⁶ ning haldusorgan ei pruugi sellest alati aru saada ega haldusakti kehtivust kõrvaldada. Kolmandaks, nagu eelnevalt märgitud, lõppeb haldusakti mõju lõppemisel ka selle kehtivus¹⁹⁷ ning sellise haldusakti täiendav kehtetuks tunnistamine oleks sisutu ning põhimõtte- liselt ka võimatu, kuna puudub kehtivus või mõju, mida oleks vaja kõrvaldada.

Siinkohal tuleb mõõnda, et juhtudel, kus haldusakti mõju lõppemise äratundmine on keeruline, võib tekkida olukord, kus pooltel on haldusakti kehtivuse jätkumise osas erinev arusaam. Võimalik, et sellistes olukordades on põhjendatud

¹⁹⁴ I. Pilving (viide 13), lk 122.

¹⁹⁵ Samas, lk 122–123.

¹⁹⁶ Ehkki tegemist ei ole küll otseselt näitega haldusakti mõju lõppemisest, vaid haldusakti konkludentsest kehtetuks tunnistamisest, võib siinkohal siiski näitena selle kohta, kui ebaselge võib haldusakti kehtetuks muutumine olla, tuua juhtumi kohtupraktikast, kus Ravimiamet oli määratlenud toote oma otsusega ravimina, kuid hiljem sama toote osas leidnud, et see toode siiski ei kuulu ravimina määratlemisele. Sellega oli ta oma varasema haldusakti konkludentsest kehtetuks tunnistanud, kuid seda ei märganud ei Ravimiamet ise ega ka mitte halduskohus asja lahendades. Vt TrtRnKo 16. juuni 2015, 3-11-357, p-d 6–7, 9. Seda, et haldusakti mõju lõppemise küsimus võib olla tihti väga vaieldav olla (nt võib olla ebaselge haldusakti tagasitõitmise võimalikkus), on mõõnnud ka S. Lascho. Vt S. Lascho (viide 111), lk 125.

¹⁹⁷ Vt alaptk 1.6.

tuvastamiskaebuse esitamine haldusakti kehtivuse või selle puudumise kui avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemiseks (HKMS § 37 lg 1 p 6) või siis haldusorgani poolt haldusakti mõju lõppemise tuvastamine tuvastava haldusaktiga. Viimane oleks isiku poolt omakorda vaidlustatav. Sellises olukorras haldusakti, mille mõju on lõppenud ja seega ka kehtivus kadunud, igaks juhuks ületühistamist või täiendavalt kehtetuks tunnistamist töö autor siiski õigeks ei loe, ehkki HKMS kommentaatorid on seda võimalikuks pidanud.¹⁹⁸ Lisaks sellele, et seda saab pidada võimatuks, võib see kujundadagi arusaama, et lõppenud mõjuga haldusakti tuleb alati igaks juhuks vaidlustada. See omakorda võib kaasa tuua mitmeid ebasoovitavaid tagajärgi või ebaselgeid olukordi. Võrdluseks – ka haldusakti tühisuse puhul ei räägita vajadusest seda täiendavalt üle tühistada, isegi mitte ebaselgetel juhtudel.¹⁹⁹ Samuti ei ole võrreldavas situatsioonis, olukorras, kus haldusakti kehtivus lõppeb kombinatsioonis tähtaja möödumise ja tingimuste mittetäitmisega, kohtupraktikas loetud õigeks seda, et haldusorgan sellise haldusakti pärast kehtivuse lõppemist täiendavalt üle tühistab.²⁰⁰ Ka Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et pärast haldusakti mõju lõppemist ei ole tühistamiskaebus enam lubatav.²⁰¹ Ülimalt võib selline täiendav ületühistamine olla aktsepteeritav siis, kui on äärmiselt ebaselge, kas haldusakti mõju on lõppenud või mitte ning mõju jätkumist ei saa täielikult välistada.²⁰²

Eelneva tõttu leiab töö autor, et haldusakti mõju lõppemise instituuti tuleb tunnustada ka Eesti õiguses. Eesti kohtupraktikas on selle probleemiga kokku puutunud juba korduvalt ning sisuliselt haldusakti mõju lõppemise võimalust

¹⁹⁸ K. Merusk, I. Pilving (viide 74), HKMS § 5, C, bb.

¹⁹⁹ Ka sellisel juhul on soovitatud isikule tuvastamiskaebuse esitamist või haldusorgani poolt haldusakti tühisuse kindlakstegemist. Vt A. Aedmaa jt (viide 13), lk 332.

²⁰⁰ Täpsemalt on leitud, et EhS regulatsioon, mille järgi kaotab ehitusluba kehtivuse siis, kui ehitamisega ei ole teatud aja möödudes alustatud (EhS § 45 lg 1, EhS v.r § 25 lg 2), ei eelda ehitusloa täiendavat kehtetuks tunnistamist, kui haldusorgan leiab, et ehitusloa kehtivus on selle regulatsiooni järgi lõppenud. Ringkonnakohus selgitas, et sellises olukorras võib ehitusloa täiendav kehtetuks tunnistamine tekitada õigusselguse asemel hoopis õigusselgusetust, kuna niisuguse praktika juurdumisel võivad isikud hakata väitma, et EhS v.r § 25 lg 2 eeldabki ehitusloa täiendavat kehtetuks tunnistamist ning kuni seda ei ole tehtud, ei ole ehitusloa kehtivus lõppenud. See omakorda tähendaks EhS v.r § 25 lg 2 sisutuks muutumist. Ringkonnakohus leidis, et seetõttu võib olukorras, kus isik ei ole haldusorgani arvates alustanud õigeaegselt ehitamist ning ehitusluba on seetõttu kehtetuks muutunud, haldusorganil olla mõistlikum fikseerida oma seisukoht, et ehitusluba on kehtetuks muutunud, ning teha see teatavaks ehitusloa adressaadile ning see võib olla käsitatav tuvastava haldusaktina. Õiguskaitsevahendina saaks isik sellisel juhul pöörduda kohtusse ning taotleda seal HKMS § 37 lg 2 p 6 alusel tuvastamiskaebusega avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava fakti – et ehitusluba on jätkuvalt kehtiv – kindlakstegemist ja vastupidist tuvastava haldusakti tühistamist. Alternatiivselt oleks haldusorganil võimalik ka ehitustegevuse keelamine, kui isik jätkab ehitamisega pärast ehitusloa kehtetuks muutumist pärast seaduses sätestatud tähtaega (TrtRnKo 6. oktoober 2016, 3-14-53166, p 15).

²⁰¹ T. Schmidt-Kötters (viide 111), VwGO § 42, äärenr 23.

²⁰² Vt selle kohta nt TrtRnKo 10. detsember 2015, 3-14-51801, p 15 (vt lähemalt allmärkus 801).

aktsepteeritud. Silma torkab, et eriti just selle küsimuse esimestel käsitlustel ei sõnastatud seda probleemi otsesõnu haldusakti mõju lõppemisena, vaid kasutati muud terminoloogiat ning lahendati asjad, kus probleem seisnes eeskätt haldusakti mõju lõppemises, hoopis teistest alustest lähtudes. Nii on Riigikohus juba 2002. aastal märkinud, et isikul puudub kaebeõigus, kui varem tema õigusi rikkunud haldusakti tühistamine ei saaks kaebuse esitamise hetkel enam kuidagi isiku õiguste kaitsele või taastamisele kaasa aidata.²⁰³ Seisukoht öeldi välja juhtumiks, kui ilmneb, et vaidlustatud haldusakti (maa erastamise korraldust) pole enam võimalik tagasi täita ning kaebaja ei saaks sellele maale ka erastamiskorralduse tühistamise korral enam kuidagi pretendeerida.²⁰⁴ Võimalusele, et kaebaja huvi haldusakti vaidlustamiseks võib olla ära langenud, viidati ka haldusasjas, kus vaidlustatud haldusaktiks oli ettekirjutus omavolilise ehitise – “metallsuuskadele” paigutatud sauna – likvideerimiseks, kuid kohtumenetluse kestel oli saun tõstetud hoopiski ujuvpontoonidele ja nende abil veekogule paigutatud.²⁰⁵ Eelneva valguses võib küsida: kas kirjeldatud olukordades oli probleem ikka kaebeõiguse või kaebaja “vaidlustamise huvi”²⁰⁶ äralangemises või hoopiski haldusakti mõju lõppemises? Mõlemal juhul oli ju tegemist olukorraga, kus haldusakti mõju oli lõppenud ning selle tühistamine ei oleks endaga enam mingisuguseid tagajärgi kaasa tuua saanud. Juhtumeid, mida võinuks liigitada haldusakti mõju lõppemise alla või vähemalt selle temaatika

²⁰³ RKHKo 3-3-1-14-02, p 22.

²⁰⁴ Hilisemas praktikas on siiski leitud, et maa ostueesõigusega erastamise menetluses antud eelhaldusakti ei ole õige jätta tühistamata, sest see ei ole kaotanud oma regulatiivsust maa erastamiseks antud maaavanema korralduse ja sellest tulenevalt ka ostu-müügilepingu alusena. TlnRnKo 21. detsember 2006, 3-05-1230, p 18.

²⁰⁵ RKHKo 3-3-1-80-10, p 25.

²⁰⁶ Tõsi, ilmselt saab ka lõppenud mõjuga haldusakti peale esitatud kaebuse rahuldamata jätmist (või tagastamist või läbi vaatamata jätmist, vt alaptk 4.3.1.1) põhjendada kaebeõiguse puudumisega, kuivõrd lõppenud mõjuga haldusakt ei mõjuta ega järelilikult ka riku enam isiku õigusi. Töö autori jaoks ei ole see siiski klassikaline kaebeõiguse küsimus, kus tuleb kaitsenormiteooria järgi hinnata seda, kas asjakohane norm kaitseb isiku õigusi või mitte (vt nt A. Guckelberger. *Entwicklungslinien im Umweltrechtsschutz*. – *Juristische Arbeitsblätter* 2014/9, lk 650), vaid probleemi algpõhjus on haldusakti mõju lõppemises, mis tuleks sellisena ka sõnastada. Tegemist on selle eraldi määratlemiseks piisavalt olulise ning eraldiseisva alusega. Kaebeõiguse puudumise alla ei saa paigutada kõiki juhtumeid, mis võiksid tinglikult olla mingil määral sellele taandatavad. Nt kui kaebus jäetakse rahuldamata seetõttu, et vaidlustatud haldustegevus on õiguspärane, siis on see eraldiseisev alus kaebuse rahuldamata jätmiseks ning sellisel juhul ei räägita kaebeõiguse puudumisest. Veel – kui kohustamiskaebuse rahuldamine muutub asjaolude muutumise tõttu kohtumenetluse kestel võimatuks, ei räägita samuti kaebeõiguse äralangemisest. Ka eeltoodud kohtupraktikas, kus on haldusakti mõju lõppemist käsitletud, ei ole reeglina viidatud selle tagajärjena kaebeõiguse puudumisele. Samas võib HKMS kommentaaridest järeldada, et seal on soovitud haldusakti mõju lõppemise protsessiõiguslikud tagajärjed seostada just kaebeõiguse puudumisega (K. Merusk, I. Pilving (viide 74), HKMS § 5, C, bb; K. Merusk, M. Oras, I. Pilving (viide 74) HKMS § 37, III, 1, a. Sarnane lähenemine on järeldatav ka T. Rauk, K. Rohtla, M. Timmermann. *Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumi praktika näitel*. – *Juridica* 2016/7, lk 487.

üle arutleda, kuid kus sõnastati olukord teistmoodi, leidub veel – nt kui isikule oli haldusaktiga pandud kohustus ilmuda maksuhalduri ametiruumidesse kindlaks kuupäevaks ja see kuupäev oli möödunud, leidis Riigikohus, et see korraldus ei ole enam täidetav;²⁰⁷ et kinnipeetava suhtes täiendavate julgeolekuabinõude ja ohjeldusmeetmena käeraudade kasutamise kohaldamise käskkirja tühistamine pole võimalik pärast seda, kui nende abinõude kasutamine on juba lõpetatud;²⁰⁸ et kui haldusakti adressaadiks olevat juriidilist isikut enam ei

²⁰⁷ RKHKo 3-3-1-98-10, p 10. Ilmselt ei tule Riigikohtu seisukohta mõista siiski selliselt, et koos haldusakti täitmise kuupäeva möödumisega on haldusakti täitmise kohustus samuti lõppenud. Selline järeldus võiks viia tulemusele, kus isikud pääsevad kohustuse täitmisest alati üksnes seeläbi, et suudavad kohustuse täitmisega viivitada selle täitmiseks määratud tähtaja möödumiseni. Samuti muutub küsitavaks ATSS järgi asendustäitmise või sunniraha rakendamine isiku suhtes. ATSS § 2 lg 1 järgi rakendatakse sunnivahendit juhul, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Kui väita, et täitmiseks ettenähtud tähtaja möödumisel haldusakti täitmise kohustus lõppeb, kaotaks see regulatsioon oma mõtte, sest pärast tähtaja möödumist ei oleks isikul justkui kohustust haldusakti enam täita ja vastavalt oleks ka sunniraha määramine eesmärgipäratu ja alusetu. Samas sätestab ATSS § 8 lg 1, et sunnivahendit on lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning seda ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud. Sellest regulatsioonist järeldub, et ettekirjutus on täitmiseks kohustuslik ka pärast selles sätestatud kohustuse täitmise tähtaja möödumist. Ka asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu seletuskirjas peetakse võimalikuks, et haldusakt kehtib hoolimata selle täitmise tähtaja möödumisest (asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu (458 SE) seletuskiri. Vt § 6 lg 1. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/caf92103-3c0e-3070-84b8-180f070ddfa0/Asendust%C3%A4itmise%20ja%20sunniraha%20seadus/> (23. veebruaril 2017)). Tartu Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et HMS § 61 lg-s 2 sätestatu, mille kohaselt haldusakt kehtib kuni kehtivusaja lõppemiseni, ei tähenda seda, et pärast ettekirjutuses kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtaja möödumist kaotab ettekirjutus kehtivuse. Ettekirjutusega ettenähtud kohustus jääb kehtivaks ka pärast seda, kui möödub kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtaeg, kuid ettekirjutuse täitmine on endiselt võimalik. Vastupidine seisukoht tähendaks, et sunnivahendi kasutamine muutuks sisuliselt võimatuks, sest kui kohustuse täitmise tähtaja möödumisega lugeda ka kohustuse kehtivus lõppenuks, ei saaks isiku suhtes sunnivahendit rakendada, sest puudub kehtiv kohustus, mille täitmise tagamiseks seda rakendada. Vähemalt kehtib selline seisukoht olukordades, kus ettekirjutuse täitmine pole pärast täitmistähtaja möödumist muutunud võimatuks. Ühtlasi mõõnis ringkonnakohus, et iseenesest ei ole välistatud, et ettekirjutuse täitmise tähtaja möödumine võib teatud olukorras tekitada kohustatud isiku jaoks ebaselguse selles, mis ajaks ta peab ettekirjutuse täitma. Sellises olukorras võib olla mõistlik, et haldusorgan määrab ettekirjutuse täitmiseks uue tähtaja (TrtRnKo 23. jaanuar 2014, 3-11-2455, p-d 8–9, sisuliselt sama ka TrtRnKo 17. detsember 2013, 3-12-2005, p 21). Töö autor nõustub nende seisukohtadega. Seega tuleks täitmise tähtaja möödumisel anda isikule haldusakti täitmiseks uus tähtaeg (RKHKo 3-3-1-98-10, p 10).

²⁰⁸ Tingimusel, et sealjuures pole tuvastatud erilisi asjaolusid, mis tingiksid sellise käskkirja mõju jätkumise. TrtRnKo 11. detsember 2013, 3-12-1725, p 11. Sama ka näiteks siis, kui kinnipeetava suhtes on käskkirjaga kohaldatud täiendavaid julgeolekuabinõusid, kuid käskkirja vaidlustamise ajaks on ta viidud üle teise vanglasse (TrtHKm 8. mai 2013, 3-13-704, p 4).

eksisteeri, siis on haldusakti kehtivus lõppenud ja kohus ei saa haldusakti tühistada.²⁰⁹

1.6.2.1. Haldusakti mõju lõppemise juhtumid

Hilisemal ajal on kohtupraktikas hakatud sellistes situatsioonides siiski rääkima selgesõnaliselt haldusakti mõju lõppemisest.²¹⁰ Kasutatud on ka terminit “haldusakti (õigusliku toime) ammendumine”²¹¹ või “kujundava mõju ammendumine”,²¹² samuti “haldusakti jätkuv negatiivne mõju”²¹³ ja “haldusakti mõju ning praktilise tähenduse ammendumine”²¹⁴ ning vahel räägitud haldusakti mõju lõppemisest ja mõju ammendumisest samaaegselt.²¹⁵

Konkreetsete²¹⁶ näidetena, kus haldusakti mõju on kohtupraktikas loetud lõppenuks, võib välja tuua järgmisi juhtumeid: käibemaksu tagastamismõnede täitmise peatamise otsuse mõju on lõppenud sellega, kui maksuhaldur teeb otsuse, millega jätab tagastusmõnede rahuldumata²¹⁷ või vastupidi, tasub tagastamismõnede summa kaebaja ettemaksukontole;²¹⁸ kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja mõju on lõppenud, kui kinnipeetav on kohtuotsuse tegemise ajaks vanglast vabanenud;²¹⁹ isikule tehtud lahkumise-ettekirjutuse täitmise tähtaja pikendamise otsuse mõju on lõppenud, kui kaebuse

²⁰⁹ RKHKo 3-3-1-72-04, p 16. Võrdluseks – juriidilise isiku lõppemine tähendab ka selle maksukohustuse lõppemist ning see omakorda ka juriidilise isiku juhatuse liikme sekundaarse vastutuse lõppemist äriühingu maksuvõla eest, st et pärast äriühingu lõppemist ei saa enam juhatuse liikme suhtes teha vastutusotsust. Sellisel juhul on see aga vastutusotsuse tühistamise aluseks (vt RKHKo 3-3-1-75-09, p 11). Olgu märgitud, et kui vastutusotsus oli tehtud enne äriühingu registrist kustutamist, siis jääb see kehtima (samas; RKÜKm 3-3-1-15-12, p 50; RKHKo 3-3-1-37-13, p 28).

²¹⁰ RKHKm 3-3-1-12-14, p 9; RKHKo 3-3-1-41-11, p 9, ja 12; 3-3-1-64-12, p 26; TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445, p 26; 16. september 2014, 3-11-1913, p 25; 10. detsember 2015, 3-14-51801, p 9; TrtHKo 12. veebruar 2015, 3-14-51427, p 19; 26. november 2015, 3-15-2242, p 8; 8. aprill 2016, 3-15-1861, p 22; TrtHKm 18. juuli 2013, 3-13-1470, p 3; 12. november 2014, 3-14-51439, p 16.

²¹¹ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19. Väljaspool kohtupraktikat ka I. Pilving (viide 13), lk 122.

²¹² RKHKo 3-3-1-63-10, p 18.

²¹³ RKHKm 3-3-1-12-14, p 9.

²¹⁴ RKHKo 3-3-1-41-11, p 12; 3-3-1-44-14, p 10. Lihtsalt haldusakti mõju ammendumisest on rääkinud Tallinna Ringkonnakohus, vt TlnRnKo 3. juuli 2015, 3-13-594, p 11; 3. juuli 2015, 3-14-50498, p 14.

²¹⁵ Nt RKHKo 3-3-1-89-13, p-d 18–19.

²¹⁶ St asjadena, kus kohtulahendist ongi järeldatav see, et kohus on näinud asjas haldusakti mõju lõppemist. Kohtulahendis esitatud asjaolude kirjelduse järgi võinuks haldusakti mõju lõppemist näha ka muudes olukordades (nt RKHKo 3-3-1-19-11, p 15; 3-3-1-52-06, p 21), ent mingil põhjusel Riigikohus asjale nii ei lähenenud. Tagantjärele ei ole võimalik siiski üksnes kohtulahendi pinnalt selles küsimuses tõsikindlat seisukohta võtta.

²¹⁷ RKHKo 3-3-1-64-12, p 26.

²¹⁸ St sisuliselt rahuldab tagastusmõnede. TrtHKm 12. november 2014, 3-14-51439, p 16.

²¹⁹ TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445, p 26.

esitamise hetkeks oli vaidlustatud otsusega määratud tähtaeg juba möödunud;²²⁰ ehitusloa kujundav mõju ammendub ehitise valmimisega ja kasutusloa väljastamisega;²²¹ kui isik taotles vanglalt lühiajaliseks kokkusaamiseks eritingimusi ja vangla sellest keeldus, on lühiajalise kokkusaamise hilisema toimumise korral vangla otsus täidetud ja selle kehtivus lõppenud;²²² kui üliõpilane on vaidlustanud negatiivse eksamitulemuse²²³ ning on kohtumenetluse ajal eksmatrikuleeritud;²²⁴ kui täidetud on Vabariigi Valitsuse korraldus, millega oli eelarveaastaks kinnitatud raha jaotus avalikult kasutatavate teede hoiuks omavalitsusüksuste kaupa ning eelarveaasta on möödunud;²²⁵ kui on vaidlustatud maa ajutisse kasutusse andmist²²⁶ kolmandale isikule ning kohtuotsuse tegemise ajaks on lõppenud periood, mille ajaks maa oli ajutisse kasutusse antud.²²⁷

1.6.2.2. Haldusakti mõju jätkumise juhtumid

Juhtudel, kui Riigikohus on lahanud probleemi konkreetselt haldusakti mõju lõppemise aspektist, on ta väljendanud vahel ka selget seisukohta, millal haldusakti mõju lõppenud ei ole. Nii ei lugenud Riigikohus lõppenud mõjuga haldusaktiks üldkorraldust, millega võeti kinnistud kaitse alla hoiualana, kuid kohtuotsuse tegemise ajaks olid samad kinnistud arvatud Euroopa Komisjoni poolt juba edasi ühenduse tähtsusega loodusala koosseisu (hoiualana kaitse alla võtmine oli hilisemale otsusele eelnev etapp).²²⁸ Sealjuures ei selgitanud kohus, milline oli selle haldusakti jätkuv õiguslik mõju, mis õigustas selle haldusakti tühistamist olukorras, kus piirangud kinnisasjade kasutamisel tulenesid eelduslikult juba loodusala koosseisu arvamist. Veel on Riigikohus selgitanud, et “kehtivuse kaotanud haldusakti mõju ja praktiline tähendus võib väljenduda võimaluses, et haldusorganid, kohtud ja kolmandad isikud võivad oma edasistes otsustes ja toimingutes tugineda haldusakti varasemale kehtivusele.” Konkreetsemalt leidis Riigikohus, et kui käskkirjas, millega vangla kohustas kinni peetavat töötama, ette nähtud töötamiskohustuse periood on möödunud, siis on sellega lõppenud üksnes kaebaja kohustus töötada. Teda ei ole võimalik küll distsiplinaarkorras sellest käskkirjast tuleneva kohustuse rikkumise eest karistada, kuid “täielikult ei saa välistada, et õiguslik hinnang kaebaja käitumisele käskkirja kehtivusajal ei või muutuda aktuaalseks nt kaebaja ennetähtaegse vabastamise kaalumisel.” Seetõttu leidis Riigikohus, et sellise käskkirja mõju

²²⁰ TrtHKm 18. juuli 2013, 3-13-1470, p 3.

²²¹ RKHKo 3-3-1-63-10, p-d 18–19. Vt selle kohta eelnevalt alaptk 1.3.3.

²²² RKHKm 3-3-1-12-14, p 9.

²²³ Eksamitulemus võib olla teatud tingimustel (eel)haldusakt – RKHKo 3-3-1-68-12, p 20–25.

²²⁴ TrtRnKo 24. november 2016, 3-15-442, p 8.

²²⁵ TlnRnKo 3. juuli 2015, 3-13-594, p 11; 3. juuli 2015, 3-14-50498, p 14.

²²⁶ Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2007. a määrusega nr 169 kehtestatud ““Maareformi seaduse” § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise korra” (RT I 2007, 40, 293; RT I, 09.01.2014, 14) alusel.

²²⁷ TrtRnKo 16. september 2014, 3-11-1913, p 25.

²²⁸ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 44.

pole lõppenud ja tühistamiskaebus ei ole muutunud ainetuks.²²⁹ Kohtupraktikas on leitud veel, et nt maksuhalduri korralduse, millega kohustati isikut esitama andmeid seoses kolmandate isikutega, negatiivne mõju säilib ka pärast selle täitmist, kuna jätkuvalt säilib oht, et kolmandad isikud saavad nende andmete kaudu ligipääsu ärisaladusele.²³⁰

Eraldi väärib peatumist üks haldusaktide grupp, kus Riigikohus on pidanud haldusakti mõju jätkuvaks. Nimelt on Riigikohus väljendanud korduvalt seisukohta, et kinnipeetavale kartserikaristuse kandmise ajaks kohaldatavaid lisa-piiranguid²³¹ on võimalik vaidlustada tühistamiskaebusega ka pärast kartserikaristuse ärakandmist – st pärast nende piirangute kohaldamise lõppemist.²³² Iseenesest tuleb nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et distsiplinaarkaristusel võib mõju säilib ka pärast selle ärakandmist tänu distsiplinaarkaristuse kustumise regulatsioonile,²³³ kuna seda võidakse arvesse võtta, kui isik paneb enne määratud distsiplinaarkaristuse kustumist toime uue distsiplinaarsüüteo.²³⁴ Seega võib sel põhjusel olla distsiplinaarkaristuse tühistamine kaebaja jaoks vajalik ka pärast seda, kui ta on määratud karistuse ära kandnud ja distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri on seega täidetud. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus eelneva haldusakti kehtivus omab tähtsust hilisemate haldusaktide andmisel ja vastavalt nende õiguspärasuse hindamisel.²³⁵ Kuid konkreetse juhtumite grupi

²²⁹ RKHKo 3-3-1-44-14, p 11. Samast seisukohast on samasuguses olukorras lähtunud ka Tartu Ringkonnakohus, vt TrtRnKo 1. detsember 2016, 3-15-3074, p 13.

²³⁰ TrtRnKo 31. märts 2015, 3-13-221, p 12.

²³¹ VangS § 65¹ lg 4 järgi võib vanglateenistus kartserisse paigutatud kinnipeetava suhtes osaliselt või täielikult piirata VangS §-de 22, 30–32, 34–38, 41, 43, 46 ja 48 kohaldamist, st piirata kinnipeetavale kohaldatavaid soodustusi töötamisel ja järeelvalveta liikumisel; ajalehtede, ajakirjade, raadio, televisiooni ja interneti kasutamist, lühiajalise väljasõidu õiguse kasutamist; hariduse omandamist ja töötamist jne.

²³² RKHKo 3-3-1-41-11, p 12; 3-3-1-89-13, p-d 18–19; RKHKm 3-3-1-12-14, p 9.

²³³ RKHKo 3-3-1-89-13, p 18.

²³⁴ VangS § 65 lg 5 järgi distsiplinaarkaristus kustub, kui kinnipeetav ei ole ühe aasta jook-sul, arvates distsiplinaarkaristuse määramisest, toime pannud uut distsipliinirikumist. Riigi-kohus on selgitanud (RKHKo 3-3-1-89-13, p 18), et praktikas arvestatakse varasemaid kehti-vaid distsiplinaarkaristusi edaspidi karistuse määramisel, lähtudes VangS § 63 lg-st 3 (see norm sätestab, et distsiplinaarkaristuse valikul võetakse arvesse vangistuse täideviimise ees-märki). Kohtupraktikast ei selgu siiski, kas distsiplinaarkaristus võiks olla veel vaidlustatav pärast seda, kui distsiplinaarkaristuse toimepanemisest on möödunud rohkem kui aasta, st kas distsiplinaarkaristuse mõju säilib mingil moel ka pärast kustumist või mitte. Vähemalt vangistusest tingimisi ennetähtaegsele vabastamisele kustunud distsiplinaarkaristus mõju ei avalda, sest ehkki seal võtab maakohus karistusseadustiku (RT I 2001, 61, 364; RT I, 31.12.2016, 2) § 76 lg 4 järgi küll arvesse muuhulgas ka isiku käitumist karistuse kandmise ajal, lähtutakse kohtupraktikas vaid neist karistustest, mis ei ole kustunud. Vt nt TrtRnKm 12. jaanuar 2016, 1-09-18539, p 6.

²³⁵ Nt omab kinnipeetava tööle määramise käskkirja kehtivus tähendust hilisema distsipli-naarkaristuse õiguspärasuse hindamisel, kui kinnipeetav tööst keeldub. Vt TrtRnKo 26. sep-tember 2014, 3-12-872, p-d 7–8. Ringkonnakohus märkis, et majandustöödele määramise käskkirja õiguslik mõju ei ole vaatamata selles märgitud ajalise perioodi möödumisele lõppenud. Olukorras, kus kaebajale määrati nimetatud käskkirjas sätestatud kohustuse eira-mise eest distsiplinaarkaristus, omab tööle määramise käskkirja tühistamise kaebuse menet-

puhul on raske mõista, kuidas võivad kartserikaristusega koos kohaldatud lisapiirangud (nt ajalehtede, teleri ja interneti kasutamise või muu sarnase õiguse piiramine) omada mõju ja praktilist tähendust ka pärast karistuse ärakandmist ja lisapiirangute kohaldamise lõppemist, nagu on sedastanud Riigikohus.²³⁶ Riigikohus seda järeldust täpsemalt ei põhjendanud. Töö autori arvates on sellised kartserikaristusega koos kohaldatavad lisapiirangud lihtsalt haldusakti kõrvaltingimuseks HMS § 53 lg 1 p 2 mõttes, mis ei oma iseseisvat õiguslikku mõju pärast nende lisapiirangute ärakandmist. Ka ei ole Riigikohus osutanud, kust tuleneb, et neil lisapiirangutel oleks iseseisev õiguslik mõju pärast nende piirangute ärakandmist, ning milles see mõju täpsemalt seisneb. Seega on raske näha põhjust, miks peaks juhtumil, kui karistuse määramise negatiivne fakt isikule enam mõju ei avalda (distsiplinaarkaristus on kustunud ning see ei oma tähtsust ka ennetähtaegse vabastamise seisukohast), olema distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri isiku jaoks negatiivse mõjuga üksnes seepärast, et sellega kohaldati kunagi kaebaja suhtes ka lisapiiranguid.

1.6.2.3. Kohtupraktika kokkuvõte

Eelnevast nähtub selgelt, et Riigikohus on oma praktikas aktsepteerinud võimalust, et haldusakti mõju võib kesta kauem kui haldusakti kehtivus HMS § 61 lg 2 järgi. Sealjuures on Riigikohus nimetanud olukorda, kus akti kehtetusest hoolimata kaasneb sellega isikule negatiivne mõju, erandlikuks.²³⁷ Viimases määratluses on põhjust kahelda, kuna eelnevast Riigikohtu praktika analüüsist ilmneb, et olukordi, kus haldusakti kehtivuse lõppemine ja mõju lõppemine ei lange täielikult kokku, ei olegi olnud nii vähe.

Kokkuvõttes võib väita, et Eesti senises kohtupraktikas on olukordadega, kus kohtuotsuse tegemise ajaks on haldusakti mõju lõppenud, kokku puutunud üsna tihti. Ehkki alati pole probleemi formuleeritud haldusakti mõju lõppemise küsimusena, jääb mulje, et viimasel ajal on suudetud seda probleemi rohkem teadvustada ja sellisena ka lahendada. Toodud näiteid ja nende liigitust tuleb käesolevas töös võtta siiski tinglikuna, sest alati ei ole tagantjärele võimalik üksnes kohtulahendi pinnal anda lõplikku ja veenvat seisukohta, kas tegemist oli haldusakti mõju lõppemisega või mitte. Näidete puhul tuleb arvestada sedagi, et käesolevaks ajaks võib neis küsimustes olla õiguslik raamistik muutunud, mistõttu ei saa neid näiteid kanda üks-üheselt üle tänapäeva.

lemine tähtsust kaebaja õiguste kaitsel, kuna see võimaldab edaspidi anda hinnangut distsiplinaarkaristuste määramise käskkirjade õiguspärasusele ja distsiplinaarkaristustest tulenevatele õiguslikele tagajärgedele. Sama ka TrTHKo 8. aprill 2016, 3-15-1861, p 22.

²³⁶ RKHKo 3-3-1-41-11, p 12; 3-3-1-89-13, p 18; RKHKm 3-3-1-12-14, p 9.

²³⁷ RKHKm 3-3-1-12-14, p 9. Viidatavas asjas Riigikohus sellist negatiivset mõju ei näinud, sest vaidlustatud haldusakt oli keeldumine lühiajalise kokkusaamise võimaldamisest kinnipeetava soovitud tingimustel, kuid kaebuse esitamise ajaks oli lühiajaline kokkusaamine juba toimunud.

1.6.3. Eriseadustes sätestatud võimalused haldusakti mõju lõppemiseks

Lisaks kohtupraktikas ilmnenud situatsioonidele, kus haldusakti mõju tuleb tänu kujunenud asjaoludele lugeda lõppenuks, võib seadustes olla sätestatud otse- sõnu aluseid, mil haldusakti mõju tuleb lõppenuks lugeda. Tõsi, seni Eesti õigusaktides sellist terminit ei kasutata, kuid olemuslikult on need alused mahutatavad haldusakti mõju lõppemise kategooriasse.

Esiteks on selgelt võimalik eraldi rühmana välja tuua juhtumid, kui haldus- akti adressaadiks olnud füüsiline isik sureb või juriidiline isik lõppeb. See on üks tüüpilisemaid juhtumeid, mida tuuakse haldusakti mõju lõppemise näiteks Saksa õiguskirjanduses.²³⁸ Sellise võimalusega on tegelikult arvestatud ka HKMS-s – nimelt on poole surm või lõppemine HKMS § 152 lg 1 p 5 järgi menetluse lõpetamise aluseks. Lisaks on selle võimalusega arvestatud ka nii mõneski eriseaduses – nii sätestab näiteks loomakaitseaduse²³⁹ § 48 lg 2, et loomkatseprojekti luba kaotab kehtivuse²⁴⁰ füüsilisest isikust loaomaniku surma või juriidilisest isikust loaomaniku lõppemise korral. Teatud tegevusalal tegutse- mise õigust andvate haldusaktide kehtetuks muutumist juhul, kui loa adres- saadiks olev füüsiline isik sureb või juriidiline isik lõppeb, kohtab ka muudes seadustes (vt nt maakatastriseaduse²⁴¹ § 16² lg 1, jahiseaduse § 20 lg 1 p 1).

Isiku surma või lõppemise juhtumite grupile küllaltki lähedalseisev on nt meresõiduohutuse seaduse § 18 lg 2 p 3, mis sätestab, et Veeteede Ameti poolt väljastatav laeva meresõiduohutust tõendav tunnistus või sõidukõlblikkuse tunnistus kaotavad kehtivuse, kui laev kustutatakse Eesti registrist. Kui isiku surma või lõppemise puhul tingib haldusakti mõju lõppemise haldusakti adres- saadi surm või lõppemine, siis selle näite puhul “kaob ära” haldusakti objekt.

Võimalikud on ka haldusakti mõju lõppemise juhtumite sätestamine abst- raktsemalt. Nii sätestavad näiteks väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu sea- duse (VSS)²⁴² § 14 lg 4 p-d 2–3, et lahkumisettekirjutuse alusel välismaalase Eestist väljasaatmist ei kohaldata muuhulgas ka siis, kui väljasaatmine on muutunud võimatuks²⁴³ või väljasaatmine on VSS kohaselt keelatud.²⁴⁴

²³⁸ Vt nt R. Schmidt (viide 115), lk 155.

²³⁹ RT I 2001, 3, 4; RT I, 16.06.2016, 13.

²⁴⁰ Ehkki neis normides kasutatakse küll mõistet “haldusakti kehtivuse” lõppemine või kadumine, pidas töö autor õigemaks esitada need näited siiski siinkohal, haldusakti mõju lõppemise alajaotuses, mitte alapeatükis 1.5., kus käsitletakse eriseadustes ilmnevaid näiteid haldusakti kehtivuse lõppemisest. Seda eeskätt põhjusel, et nagu eelnevalt märgitud, on tava- päraselt isiku surm või lõppemine liigitatud haldusakti mõju lõppemise kategooria alla. Teisalt kordab töö autor siinkohal veel kord, et haldusakti kehtivuse lõppemine ja mõju lõppemine on kategooriad, mis võivad üksteisega küllalt sageli täielikult kokku langeda.

²⁴¹ RT I 1994, 74, 1324; RT I, 21.06.2016, 17.

²⁴² RT I 1998, 98, 1575; RT I, 03.01.2017, 16.

²⁴³ Väljasaatmise võimatuse kohta vt nt RKHKo 3-3-1-84-11, p-d 28–29.

²⁴⁴ Tõsi, viimasel juhul võib läheneda ka selliselt, et lahkumisettekirjutus on kehtiv, kuid selle täitmine võimatu. Vt sellise lähenemise kohta täpsemalt alaptk 2.2.6.1.

Märgata võib ka kaudselt haldusakti mõju lõppemiseni viivaid aluseid. RHS § 29 lg 3 sätestab erinevad alused hankemenetluse lõppemiseks – nt kõigi pakkumuste tagasilükkamine (p-d 1–2), kõigi pakkujate või taotlejate hankemenetlusest kõrvaldamine või kvalifitseerimata jätmine (p 4), pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamata jätmine ettenähtud tähtaja jooksul (p 5) ja kõigi pakkumuste jõusoleku tähtaja lõppemine, kui ükski pakkuja ei ole nõus pakkumuse jõusoleku tähtaega pikendama. Nagu eespool märgitud, saab Riigikohtu praktikast tulenevalt väita, et hankemenetluse lõppemine hõlmab endas ka hankemenetluses antud haldusaktide mõju lõppemise.²⁴⁵ Samuti on näiteks erinevate Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti poolt makstavate toetuste puhul, mille “juured” ulatuvad Euroopa õigusesse, kehtestatud regulatsioonid²⁴⁶ reeglina sellised, et kui pärast toetuse maksmist ilmnevad alused, mis tingivad toetuse tagasinõudmise, siis piisab toetuse tagasinõudmiseks sellest, et Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet teeb toetuse tagasinõudmise otsuse ning haldusakte, mille alusel toetus varem välja maksti, eraldi kehtetuks ei tunnistata. Toetuse tagasinõudmisel kaotab toetuse maksmise aluseks olnud haldusakt nagunii oma kehtivuse.²⁴⁷ Samuti ei saa väita, et kui toetuse andmise otsus jäetakse kehtetuks tunnistamata, on toetuse tagasinõudmise otsus tühine HMS § 63 lg 2 p 5 alusel kohustuste vastukäivuse tõttu.²⁴⁸

Seega ehkki Eesti õigustloovates aktides ei ole haldusakti mõju lõppemist defineeritud ega sellest lähtuvat piisavalt põhjalikku regulatsiooni kehtestatud, nähtub nii mõnestki õigusaktist tegelikult see, et vähemalt teatud haldusakti mõju lõppemise juhtudega on seadusandja arvestanud.

1.6.4. Haldusakti mõju lõppemise liigid

Kirjeldatud haldusakti õigusliku mõju lõppemise võimalusi on üritatud ka liigitada. M. Gerhardt on näiteks eristanud kolme haldusakti õigusliku mõju lõppemise liiki:

- a) haldusakti mõju lõppemine juhul, kui selle põhjustab muutus haldusakti seisukohalt määravat tähtsust omavates tingimustes – kas ajalistes (nt passi kasutamisele kehtestatud piirangute puhul passi kehtivustähtaja möödumine), faktilistes (nt õpilane jäetakse klassikursust kordama ja ta kordabki seda kuni õppeaasta lõpuni) või adressaadiga seotud asjaoludes (isik sureb, haigestub, rasestub vms).²⁴⁹

²⁴⁵ Vt alaptk 1.5.2.

²⁴⁶ Vt nt kalandusturu korraldamise seaduse (RT I, 05.12.2014, 1; RT I, 11.12.2015, 2) §-d 53–55 koos selles sisalduvate viidetega Euroopa Liidu õigusele.

²⁴⁷ TrtRnKo 19. november 2015, 3-13-1527, p 13. Võimalik, et ka seda näidet saab käsitada kahte moodi – lisaks haldusakti mõju lõppemise näitele sobituks see iseenesest ka haldusakti konkludentse kehtetuks tunnistamise juhtumite grupi alla.

²⁴⁸ TlnHKO 25. september 2015, 3-14-387, p 26. Aktsepteeritud sisuliselt ka Riigikohtu poolt, vt RKKHO 3-3-1-8-16, p 12.

²⁴⁹ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 84–86.

- b) haldusakti mõju lõppemine juhul, kui haldusakti eesmärk on pöördumatult saavutatud, olenemata eesmärgi saavutamise viisist – nt on haldusakt täidetud ja seda ei ole enam võimalik tagasi täita;²⁵⁰
- c) haldusakti asendamine teise haldusaktiga – siia alla kuuluks esmajoones haldusakti tühistamine või muutmine.²⁵¹

Toodu pole kaugeltki ainuvalitsev ja üldaktsepteeritud haldusakti mõju lõppemise liikide kataloog. C. Huxholl omakorda on leidnud, et haldusakti mõju lõppemise võimalikke liike on lausa üheksa – reguleerimisobjekti äralangemine, reguleerimisobjekti äralangemine, tähtaja möödumine, haldusakti kehtetuks tunnistamine, haldusakti asendamine, haldusakti sisu muutmine muul moel, haldusaktist või selle andmise taotlusest loobumine, haldusakti mõju lõpetava tingimuse saabumine või siis haldusakti mõju lõppemine seaduse tõttu.²⁵² S. Lascho omakorda on eristanud veelgi rohkem liike.²⁵³ Võimalikuks on peetud ka lühemat liigitust – näiteks jagamist sõltuvalt sellest, kas see toimub faktilistel või õiguslikel põhjustel.²⁵⁴ Haldusakti mõju võib lõppenuks lugeda õiguslikel põhjustel näiteks siis, kui haldusakt tunnistatakse kehtetuks haldusorgani poolt, saabub haldusaktis ette nähtud haldusakti mõju lõpetav tingimus või möödub haldusaktis ette nähtud kehtivustähtaeg. Faktilistel põhjustel saab haldusakti mõju lõppenuks lugeda omakorda näiteks siis, kui selle regulatsiooniese ära langeb (juht sõidab valesi pargitud autoga minema nii, nagu politsei on oma korralduses käskinud), möödub haldusaktiga seotud ajavahemik (kui kehtetatud on keeld teatud päeval rahvakogunemisi või demonstratsioone läbi viia, siis lõpeb haldusakti mõju selle ajavahemiku möödumisega).²⁵⁵

Neid, eriti põhjalikumaid liigitusi vaadates torkab silma, et ammendavalt on juhtumite ühte või teise gruppi paigutamine keeruline. Nii mõnegi konkreetse situatsiooni saaks paigutada nii ühte kui teise juhtumite gruppi – nt kaitseväge-teenistuse läbimisel saaks rääkida teenistusse ilmumise korralduse mõju lõppemisest nii haldusakti pöördumatu täitmise kui ka haldusaktis ettenähtud tähtaja möödumise tõttu. Ka S. Detterbeck on märkinud, et haldusakti mõju lõppemise erinevate liikide omavahelised piirid on ebamäärased.²⁵⁶ Seetõttu ei olegi ilmselt ammendav ja selgepiiriline haldusakti mõju lõppemise juhtumite grupeerimine võimalik.

²⁵⁰ Samas, äärenr 88.

²⁵¹ Samas, äärenr 89.

²⁵² C. Huxholl (viide 104), lk 97–101.

²⁵³ Vt S. Lascho (viide 111), lk 92–134.

²⁵⁴ A. Wittern, M. Basslsperger (viide 105), lk 244.

²⁵⁵ S. Detterbeck (viide 114), lk 600.

²⁵⁶ Samas.

1.6.5. Kahju tekitanud, kuid muidu lõppenud mõjuga haldusakti tühistamata jätmine

Omaette küsimus on, kas haldusakti mõju võib jätkuda üksnes sellepärast, et sellega on tekitatud kahju. Ehk teisest aspektist küsides – kas on vajalik ja võimalik sellise haldusakti tühistamine, mille kehtivus ja igasugune muu mõju on kadunud, kuid mis on tänu oma kunagisele kehtivusele isikule kahju tekitanud? Sellele küsimusele vastamisel tuleb arvestada, et RVastS ei sea haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise eelduseks seda, et haldusakt oleks eelnevalt tühistatud või kehtetuks tunnistatud.²⁵⁷ Näiteks ei välista elamu lammutamise tõttu eluruumist ilma jäänud isiku kahju hüvitamise nõuet see, et eluruumi lammutamise aluseks oli kehtiv haldusakt.²⁵⁸ RVastS § 7 lg-st 1 tuleneb isikule küll kohustus kasutada võimalusi kahju tekitava haldusakti vaidlustamiseks,²⁵⁹ kuid see ei tähenda, et kahju hüvitamiseks peab isik olema saavutanud haldusakti tühistamise. Lisaks oleks selline nõue täiesti sisutu juhtudel, kui haldusakti tühistamise otsustamise ajaks on näiteks isikule kahju juba tekkinud²⁶⁰ või kui haldusakti tühistamine ei oleks muul põhjusel kahju kõrvaldanud.²⁶¹ I. Pilving on märkinud, et haldusakti kehtivus ei takista sellega tekitatud kahju hüvitamist, haldusakti õigusvastasus tuvastatakse üksnes konkreetse kahju hüvitamise asja raames, haldusakt ise ei kaota oma kehtivust, haldusakti resolutsioonist tuleb muudes suhetes ka edaspidi juhinduda.²⁶² Seega ei ole asjaolu, et haldusaktiga võidi isikule kahju tekitada, iseseisvaks aluseks, mis tingib haldusakti mõju jätkumise. Järelikult kui haldusakti igasugune õiguslik mõju on lõppenud, ei pea haldusakti siiski tühistama hakkama üksnes seepärast, et on oht, et sellega võidi isikule kahju tekitada.²⁶³

Kaudselt annab selliseks järelduseks aluse ka HKMS § 45 lg 2 ls 2, mis lubab enne kahju hüvitamise kaebust esitada kõigepealt tuvastamiskaebuse võimaliku kahju tekitanud haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemiseks. Sellist võimalust on laialdaselt tunnustatud ka kohtupraktikas.²⁶⁴ Ka see viitab, et olukorras, kus haldusakti ainus õiguslik tagajärg on sellega põhjustatud kahju ja muud mõju see isikule enam ei oma, saavutab isik piisava õiguskaitse ka üksnes

²⁵⁷ RKHKm 3-3-1-86-11, p 11.

²⁵⁸ RKTko 3-2-1-123-09, p 12.

²⁵⁹ Ka see kohustus ei ole absoluutne. Nt on Riigikohus selgitanud, et õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine ei välista alati hüvitise väljamõistmist täielikult, vaid võib olla aluseks üksnes selle vähendamisele (vt RKHKo 3-3-1-47-08, p 24; ja et isikul on võimalik õiguskaitsevahendina kasutada ka muid võimalusi peale vaide- ja kohtumenetluse (RKHKo 3-3-1-33-04, p 15). Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamata jätmise tähendusest kahju hüvitamise kaebuse lahendamisel vt ka RKHKo 3-3-1-90-11, p 19, ja 3-3-1-42-15, p 24.

²⁶⁰ TrtRnKm 9. jaanuar 2012, 3-11-1562, p 7.

²⁶¹ RKHKo 3-3-1-11-02, p 16.

²⁶² I. Pilving (viide 13), lk 102.

²⁶³ Kaudselt järeldub ka Riigikohtu seisukohast, et õigusi rikkuva haldusakti tühistamist ei mõjuta see, kas kaebajale on haldusaktiga kahju tekitatud või mitte (vt RKHKo 3-3-1-42-04, p 14).

²⁶⁴ Nt RKHKo 3-3-1-11-02, p 15; 3-3-1-32-10, p 11; RKHKm 3-3-1-88-09, p 11.

haldusakti õigusvastasuse tuvastamisega ning haldusakti tühistamiseks vajadust ei ole. Seega näiteks selleks, et mõista välja kinnipeetavale õigusvastase kartserikaristuse ärakandmisega tekitatud kahju, ei ole vaja distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja tühistada.²⁶⁵

Oluline on aga rõhutada, et selline arusaam kehtib vaid juhul, kui haldusakti igasugune muu mõju on juba kadunud. See ei kohaldu juhul, kui haldusakti mõju on veel mingis aspektis säilinud. Seega näiteks juhul, kus haldusakt on täidetud, kuid haldusakti tagasitäitmine on võimalik (ja seega haldusakti mõju lõppenud ei ole),²⁶⁶ siis on haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise eelduseks, et see haldusakt oleks kehtetuks tunnistatud. Nii välistab kohustava haldusakti jätkuv kehtivus selle isiku kahju hüvitamise nõude, kes kohustava haldusakti alusel soorituset tegi.²⁶⁷ Teisiti väljendudes – kahju hüvitamise kaebusega ei saa kõrvaldada kehtiva haldusakti tagajärge. Kui haldusakt on täidetud ning haldusakt kujutab endast alust haldusakti täitmistoimingute püsijäämiseks, siis ei ole kahju hüvitamise kaebusega võimalik saavutada haldusakti täitmisega tekitatud negatiivsete tagajärgede kompenseerimist kahju hüvitamise näol või siis lausa haldusakti täitmise tagajärgede kõrvaldamist kahju hüvitamise asemel²⁶⁸ vastavalt RVastS § 11 lg-le 1. Viimase võimaluse välistab RVastS § 11 lg 1 sõnastus ise, mis annab tagajärgede kõrvaldamise võimaluse vaid siis, kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud või muudetud.²⁶⁹ Näiteks ei saa isik esitada pärast maksuotsuse alusel maksusumma äramaksmist kahju hüvitamise nõuet maksusumma tagasisaamiseks põhjendusel, et maksuotsus oli õigusvastane. Kui maksuotsus on jätkuvalt kehtiv, omab see endiselt siduvat mõju maksusumma

²⁶⁵ TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445, p 26; TrtRnKm 9. jaanuar 2012, 3-11-1562, p 8.

²⁶⁶ Vt alaptk 1.3.3.1.

²⁶⁷ M. Sachs (viide 116), VwVfG § 43, äärenr 216. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg); F. Schemmer (viide 116) VwVfG § 43, äärenr 55. – J. Bader, M. Ronellenfitsch (Hrsg).

²⁶⁸ Tagajärgede kõrvaldamise nõude alternatiivsuse osas kahju hüvitamise nõudele vt RKHKm 3-3-1-71-06, p 11.

²⁶⁹ Esmapilgul võiks RVastS § 11 lg-s 1 näha ka vastuolu, kuna sätte sõnastus võimaldab nõuda tagajärgede kõrvaldamist üksnes kahe tingimuse koosinemisel – lisaks sellele, et haldusakt peab olema kehtetuks tunnistatud või muudetud, on hüvitist võimalik saada ka vaid “rahalise hüvitise asemel”. Järelikult peab tagajärgede kõrvaldamise rahuldamiseks olema täidetud samad eeldused mis kahju hüvitamise nõude puhul, kuid lisaks peab olema haldusakt kehtetuks tunnistatud või muudetud. Kuid nagu eelnevast ilmnes, siis RVastS § 7 lg 1 järgi haldusakti tühistamata jätmine rahalise hüvitise nõuet ei välista. Seega võiks küsida, kas tagajärgede kõrvaldamise nõude rahuldamine on piiratum kui kahju hüvitamise nõude rahuldamine – selleks peab olema haldusakt kehtetuks tunnistatud, kuid kahju hüvitamiseks see vajalik pole? Jaatavalt võib sellele küsimusele vastata vaid tinglikult, küsimus taandub sellele, kas tekitatud kahju väljendub kõrvaldatavates tagajärgedes või mitte. Kui tagajärjed on kõrvaldatavad (haldusakt on tagasitäidetav), siis, nagu ülal märgitud, on nii kahju hüvitamise kui tagajärgede kõrvaldamise eelduseks see, et haldusakt oleks kehtetuks tunnistatud. Kui aga haldusakti tagajärjed ei ole realselt kõrvaldatavad (nt ajateenistuse läbimine vms püsiva tagajärje puhul), on kahju hüvitamine võimalik ka hoolimata haldusakti kehtimajäämisest.

alleshoidmiseks riigile²⁷⁰ hoolimata maksuotsuse võimalikust õigusvastasusest, kuna ka õigusvastane haldusakt on HMS § 60 lg-st 2 tulenevalt teatavasti kehtiv ja täitmiseks kohustuslik.²⁷¹

1.6.6. Võrdlus tsiviilõigusega

Tsiviilõiguses on haldusakti võimalik võrrelda ilmselt eeskätt tehinguga või selles sisalduva tahteavaldusega, kuna tsiviilseadustiku üldosa seaduse²⁷² (TsÜS) § 67 lg 1 järgi sisaldub tehingus õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus. Tahteavalduse kaudu muudetakse isiku privaatautonomne otsustus – tema tahe – isikule õiguslikult siduvaks.²⁷³ Nii on ka haldusakti üheks keskseks omaduseks selle regulatiivsus, mis on suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele.²⁷⁴ Sarnaselt tühise haldusakti kategooriaga eksisteerib tsiviilõiguses ka tühise tehingu instituut.²⁷⁵ Seega on võrdlus tehingu või tahteavaldusega²⁷⁶ asjakohane. Haldusakti tühistamisele või algusest peale tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisele vastab laias laastus²⁷⁷ tahteavalduse²⁷⁸ või tehingu tühistamine.²⁷⁹ Sarnaselt haldusakti tühistamisega tähendab tehingu tühistamine TsÜS § 90 lg 1 ls 3 järgi seda, et see on algusest peale kehtetu, st tühistamine mõjub tagasiulatuvalt. Tehing muutub alates tühistamisavalduse jõustumisest algusest peale kehtetuks, see mõjub seega tagasiulatuvalt²⁸⁰ ehk *ex tunc*.²⁸¹ Kuid

²⁷⁰ M. Sachs (viide 116), VwVfG § 216. – P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.). Sama ka I. Pilving (viide 13), lk 117.

²⁷¹ RKHKo 3-3-1-53-01, p 3; 3-3-1-14-02, p 17; 3-3-1-26-08, p 16; 3-3-1-50-09, p 13; 3-3-1-45-12, p 29. Õigusvastase haldusakti kehtivuse doktriini kohta teistes maades ning selle kriitika kohta vt nt A. Aedmaa jt (viide 13), lk 314, I. Pilving (viide 13), lk 65–71.

²⁷² RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 106.

²⁷³ P. Varul. Tahteavaldus ja selle tegemine. – Juridica 2010/8, lk 497.

²⁷⁴ H. Maurer (viide 16), lk 121.

²⁷⁵ Tühine haldusakt ja tühine tehing on sarnased seetõttu, et kumbki ei too kaasa õiguslikke tagajärgi ning neid ei ole kohustust täita (vrd HMS § 63 lg 1 ja RKHKo 3-3-2-1-15, p 17; 3-3-2-2-15, 3-3-1-21-03 ning TsÜS § 84 lg 1. Sarnaselt on nii haldusakti kui tehingu puhul sätestatud ka kindlad alused, mille esinemisel nad tühised on (vrd HMS § 63 lg 2 ja TsÜS §-d 86–89, samuti nt TsÜS § 10, § 11 lg 1, § 12, § 13 lg 1, § 38 lg 2, § 83, § 106, § 108 lg 2, § 109 lg 1, § 128 lg 1, § 129 lg 1).

²⁷⁶ Kuna tehing hõlmab endas TsÜS § 67 järgi ka tahteavaldust, siis edaspidi neid käesolevas töös alati eraldi ei nimetata, vaid räägitakse üksnes tehingust. Tahteavalduse ja tehingu eristamise ja seoste kohta vt lähemalt nt P. Varul (viide 272).

²⁷⁷ Tühistamisest kui kehtivuse kõrvaldamise vormist esineb ka erandeid sõltuvalt otsustuse või tahteavalduse eripärast. Nii on võimalik nt juriidilise isiku organi otsuse kehtetuks tunnistamine (TsÜS § 38) või volikirja kehtetuks kuulutamine (TsÜS § 127).

²⁷⁸ Nt juriidilise isiku organi otsuse tegemisel antud hääle kui tahteavalduse tühistamine, vt TsÜS § 33 lg-d 1–3.

²⁷⁹ TsÜS § 90 lg 1 järgi võib tehingu tühistada siis, kui see on tehtud olulise eksimuse, pettuse, ähvarduse või vägivalda mõjul või muul seaduses sätestatud alusel.

²⁸⁰ M. Käerdi, TsÜS § 90, 3.2. – P. Varul jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.

kuni tühistamiseni (tühistamisavalduse kehtivaks muutumiseni) on tehing kehtiv ning tehingupooled on kohustatud seda täitma²⁸² – ka haldusakti tuleb HMS § 60 lg 2 järgi täita kuni tühistamiseni.²⁸³

Tsiviilõiguses ei ole tehingu kehtivuse lõppemise aluste loetelu sugugi nii selgelt sätestatud, nagu on haldusõiguses HMS § 61 lg-s 2 sätestatud haldusakti kehtivuse lõppemise alused. Paljuskki sõltub tehingu lõppemine konkreetsest tehingu liigist. Nt mitmepoolse tehingu (TsÜS § 67 lg 2) lõppemise alused on sätestatud võlaõigusseaduse²⁸⁴ (VÕS) §-s 186. Võimalik on ka, et erinevate lepinguliikide puhul on sätestatud võlasuhte lõppemise erialused.²⁸⁵ Kuid üldist tehingu kehtivuse lõppemise aluste loetelu nagu haldusakti puhul on loetletud HMS § 61 lg-s 2, ei ole tsiviilõiguses sätestatud. Kaudselt kinnitab seegi järeldust, et HMS-s haldusakti kehtivuse lõppemiste aluste jäik ja ammendav loetlemine viisil, nagu on sätestatud HMS § 61 lg-s 2, ei pruugi olla parim lahendus.

Seoses haldusakti mõju lõppemisega väärib märkimist, et tsiviilõiguses kehtivas regulatsioonis on märgata avaramaid aluseid tehingu alusel kujunenud õigussuhte lõppemiseks, kui haldusõiguses on haldusakti puhul sätestatud HMS § 61 lg-s 2. Nii on seal võimalik näha ka selliseid aluseid, mis analoogia korras haldusaktile ülekantuna tähendaks haldusakti mõju lõppemist. Nii on VÕS §-s 186 sätestatud näiteks võlasuhte lõppemine füüsilisest isiku võlgniku või võlausaldaja surmaga, kui kohustus tuli täita selle isiku osavõtul või sellele isikule (p-d 7–8). Nagu eelnevast ilmnes, on nt haldusakti adressaadi surm juhtudel, kui kohustus või õigus oli seotud vahetult adressaadi isikuga, haldusakti mõju lõppemise aluseks. Eestis on sellega arvestatud küll mõningate eriseaduste puhul, kuid mitte üldnormina HMS-s.²⁸⁶

Samuti on tsiviilõiguses ette nähtud tehingu täitmise võimatuse instituut, mis kohaldub juhtudel, kui tehingu sõlmimise ja täitmise vahepeal muutuvad asjaolud selliselt, et tehingu täitmine muutub võimatuks. Nimelt sätestab VÕS § 108 lg 2 p 1, et võlausaldaja ei või nõuda kohustuse täitmist, kui kohustuse täitmine on võimatu. Näiteks maja mahapõlemine võib tsiviilõiguses tähendada seda, et kui see maja oli ostu-müügilepingu esemeks ja veel ostjale üle andmata, siis on lepingu täitmine muutunud võimatuks. Sellisel juhul on hävinud individuaaltunnustega asi, tehingu täitmine on objektiivselt võimatu ning täitmis-

²⁸¹ TsÜS § 90 lg 2 võimaldab siiski tühistatud tehingute tagasitäitmise osas kehtestada seadusega erireegleid, mis omakorda võib viia selleni, et lepingu tühistamine mõjub siiski edasiulatavalt, *ex nunc*. Nii välistab töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35; RT I, 07.12.2016, 1) § 14 lg 1 töölepingu tühistamise korral lepingu järgi üleantu või täidetu tagastamise nõuete esitamise. Seega ei oma töölepingu tühistamine tagasiulatavat toimet ja omab toimet üksnes tulevaste kohustuste suhtes. P. Varul jt. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012, lk 176.

²⁸² P. Varul jt (viide 281), lk 173.

²⁸³ RKHKo 3-3-2-1-15, p 17; 3-3-2-2-15, p 18.

²⁸⁴ RT I 2001, 81, 487; RT I, 31.12.2016, 7.

²⁸⁵ Nt garantii puhul VÕS § 155 lg 4.

²⁸⁶ Vt alaptk 1.5.

nõude esitamine ei ole lubatud.²⁸⁷ Ehkki ka haldusaktide puhul on kohtupraktikas püütud kasutada sarnast lähenemist, et õigusvastaseks muutub üksnes haldusakti täitmine ja isik saab seda keelamiskaebusega tõkestada,²⁸⁸ ei saa võrdlusele tsiviilkohtumenetlusega rajada siinkohal arvestatavat argumentatsiooni, kuna haldusõiguses VÕS § 108 lg 2 p-ga 1 võrreldav norm puudub.

Nagu eelnevalt märgitud, on Riigikohtu halduskolleegium kujundanud seisukoha, et erinevalt teistest haldusaktidest ei saa ehitusluba, mis on juba täidetud (ehitis valminud ja sellele kasutusluba väljastatud) enam tühistada, kuna selle kehtivus on lõppenud.²⁸⁹ Kui võrrelda haldusakti tühistamise/kehtetuks tunnistamise võimalikkust sellises situatsioonis tsiviilõiguse sarnase instituudi – tehingu tühistamisega, siis torkab silma, et tsiviilõiguses ei takista tehingu täitmine selle tühistamist. Vastupidi, selline võimalus on koguni ette nähtud, kuna kehtestatud on selge regulatsioon sellise olukorra tarbeks. Nimelt sätestab TsÜS § 90 lg 2, et tühistatud tehingu järgi saadu tuleb tagastada vastavalt alusetu rikastumise sätetele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Viidatud on VÕS §-s 1028 jj sisalduvatele alusetu rikastumise sätetele.²⁹⁰ VÕS § 1028 lg 1 sätestab, et kui isik on teiselt isikult midagi kohustuse täitmisena saanud, võib üleandja saadu saajalt tagasi nõuda muuhulgas siis, kui tehingust tulenev kohustus langeb hiljem ära. Sellise nõude sisu täpsustavad VÕS §-d 1032–1035. Nt täidetud müügilepingu tühistamise korral peaks ostja selle regulatsioon järgi andma müüjale tagasi üleantud müügilepingu eseme omandi ja valduse, müüja peaks ostjale omakorda tagasi maksma selle eest saadud ostuhinna. Sealjuures on tsiviilõiguses ette nähtud lahendused ka olukordadeks, kus tehingu tagasitäitmine ei ole enam kõige lihtsam. Nt juhul, kui üleantu natuuras tagastamine ei ole võimalik, tuleb VÕS § 1032 lg 2 järgi hüvitada selle harilik väärtus.²⁹¹ (TsÜS § 65). Üleantu natuuras tagastamise võimatus võib eelkõige olla tingitud üleantud eseme hävimisest (tühistatud müügilepingu alusel ostjale üleantud sõiduk on liiklusavariis hävinud), kaotaminekust (sõiduk on varastatud) või äratarvitamisest (TsÜS § 52). Samuti võib üleantu natuuras tagastamine olla võimatu tulenevalt saadu olemusest, eelkõige siis, kui üleantu ei ole kehaline ese, vaid teenus või sarnane hüve, mida ei saa natuuras tagastada.²⁹² Lisaks võib VÕS § 1032 lg 1 järgi üleantud eseme hävimise, äratarvitamise, kahjustamise või äravõtmise korral nõuda ka selle eest hüvitisena omandatu väljaandmist. Selles sättes peetakse silmas eelkõige kahju- ja kindlustushüvitisi.²⁹³ Samuti võimaldab VÕS § 1032 lg 1 nõuda välja ka tühistatud tehingu alusel üleantust saadud kasu. Õigusliku

²⁸⁷ V. Kõve, VÕS § 108, 7.2, a. – P. Varul jt (koost). Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1–207). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2016.

²⁸⁸ Vt alaptk 2.2.6.1.

²⁸⁹ Vt alaptk 1.3.1.

²⁹⁰ M. Käerdi (viide 281), TsÜS § 90, 3.2.

²⁹¹ TsÜS § 65 järgi on eseme harilik väärtus selle kohalik keskmine müügihind (turuhind).

²⁹² P. Varul jt (viide 281), lk 175.

²⁹³ T. Tampuu. Lepinguvälised võlasuhted. 3., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2012, lk 119.

aluseta omandatud esemest saadud kasu võib seisneda esemest saadud viljades ja asjast saadavates kasutuseelistes.²⁹⁴

Seega on tsiviilõiguses selgelt arvestatud võimalusega, et tehingu tühistamine peab endaga kaasa tooma tehingu täitmise korral selle tagasitäitmise, st et tehingu täitmine ei välista selle tühistamist. Leitud on ka lahendused juhtumiteks, kus tagasitäitmine ei pruugi olla enam kõige lihtsam (kui tehingu alusel saadut ei ole võimalik sellisel kujul enam tagastada), ning arvestatud muude võimalustega, tagamaks võimalikult õiglast lahendust tühistatud tehingu tagasitäitmisel. Raske on näha põhjust, miks peaks haldusõiguses haldusakti (Riigikohtu praktika järgi ehitusloa) tühistamine olema vähem tulemuslik ja seega seda vaidlustanud isiku jaoks vähem efektiivne õiguskaitsevahend.

1.7. Kokkuvõte

Eelnevast ilmnes, et erinevalt esialgsest hüpoteesist ei tähenda haldusakti kehtivuse lõppemine HMS § 61 lg 2 järgi sugugi seda, et haldusakti enam tühistada ei saa. Haldusakti tühistamise välistab HMS § 61 lg-s 2 sätestatud alustest absoluutsena vaid see, kui haldusakt on tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Kõigil ülejäänud juhtudel – kui haldusakti kehtetuks tunnistamine oli edasiulatuvalt või osaline, kui haldusakt oli täidetud või kui haldusakti kehtivusaeg oli lõppenud – on haldusakti tühistamine halduskohtus iseenesest võimalik, kui selle (negatiivne) mõju on säilinud. Kui aga haldusakti igasugune mõju on kadunud, siis on tõepoolest haldusakti tühistamine ebavajalik ning põhimõtteliselt ka võimatu, kuna puudub kehtivus, mida tühistamisega kõrvaldada. Töö autor ei poolda sellistes olukordades ka haldusakti ületühistamist selguse huvides, kuna selline käitumine võib selguse asemel hoopis uusi probleeme juurde tekitada.

Haldusakti kehtivuse lõppemine ei pruugi tähendada haldusakti mõju lõppemist. Haldusakti kehtivus võib olla lõppenud, st sellest ei tulene enam kellelegi otseselt õigusi ja kohustusi ja seda pole vaja kellelgi täita, kuid selle mõju võib edasi kesta. Eeskätt säilib see haldusakti täitmistoimingute õigusliku alusena. Kui haldusakti mõju ei ole veel lõppenud, on selle tühistamine võimalik ja see võib olla kaebaja õiguste kaitseks vajalik hoolimata sellest, et haldusakti kehtivus võib olla juba lõppenud. Haldusakti mõju lõppemise ühene defineerimine pole kerge ning erinevaid võimalusi haldusakti mõju lõppemiseks on väga palju. Haldusakti mõju lõppemise erinevaid võimalusi ei ole kerge grupeerida tüüpjuhtumiteks, kuna nii mõnigi olukord võib olla liigitatav mitme erineva tüüpjuhtumi alla.

Riigikohtu kujundatud praktikaga, et ehitusloa ei saa pärast ehitusloa täitmist, st pärast ehitise valmimist tühistada, ei ole võimalik eelneva valguses nõustuda. Üksnes ehitise valmimine ega sellele kasutusloa väljastamine ei tähenda, et ehitusloa õiguslik mõju oleks lõppenud. Pole põhjendatud ehitusloa

²⁹⁴ M. Käerdi. VÕS § 1032, 3.2. – P. Varul jt (koost). Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa (§-d 619–916 ja 1005–1067). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2009.

kohtlemine teistest sarnastest haldusaktidest erineval viisil. Haldusakti täitmine võiks välistada selle tühistamise vaid siis, kui seda pole võimalik enam mingil moel tagasi täita, kuid ehitusloa puhul ei saa seda ilma lähema uurimiseta eelduseks võtta.

Haldusakti mõju lõppemise mõistet ei ole küll seni Eesti õigustloovates aktides kasutatud, kuid sellest hoolimata tuleb selle instituudiga meie õigus-teoorias ja -praktikas arvestada. Kohtupraktikas on seda mõistet juba ka otse-sõnu kasutatud ning haldusakti mõju lõppemisega seotud olukordi on ette tulnud küllaltki sagedasti. Selguse huvides ja arusaamatuste vältimiseks tuleks kriitilise pilguga üle vaadata ka HMS regulatsioon ning vajadusel seal haldus-akti õigusliku mõju lõppemisega seonduvat reguleerida. Praegu võib see regu-latsioon tekitada segadust, sest ära on nimetatud vaid mõned konkreetset haldusakti kehtivuse lõppemise alused, kuid arvestamata on jäetud see, et haldusakti mõju lõppemisel lõppeb ka selle kehtivus, sest seda pole enam võimalik täita. Järelikult tuleks välja tuua, et haldusakti kehtivus võib lõppeda ka muul moel tänu haldusakti mõju lõppemisele, ilma neid aluseid täpsemalt loetlemata. Töö autor ei poolda konstruktsiooni, mille järgi haldusakti mõju lõppemine ei tähenda haldusakti kehtivuse lõppemist, vaid lihtsalt olukorda, kus haldusakt on küll kehtiv, kuid seda pole enam kellelgi võimalik täita. Selline konstruktsioon oleks ebavajalik ning segadusttekitav.

2. peatükk

MÄÄRAV AEG TÜHISTAMIS- JA KOHUSTAMISKAEBUSE PÕHJENDATUSE HINDAMISEL

2.1. Vajadus määrava ajahetke kindlakstegemiseks

Kohtulik kontroll on üldjuhul retrospektiivne ehk minevikku pööratud,²⁹⁵ st kontrollitakse seda, kas isiku õigusi rikuti minevikus. Sealjuures ei järgne haldusorgani tegevuse vaidlustamisel halduskohtu seisukoht sellele kohe. Ei ole välistatud, et vahepeal võivad muutuda asjaolud, mis asja lahendamisel tähtsust omavad. Vastavalt võib tekkida olukord, kus haldustegevuse sooritamise või sellest keeldumise ajal saab selle õiguspärasust hinnata ühtmoodi, aga kui selline haldustegevus sooritatakse kohtuotsuse tegemise ajal, siis tuleks selle õiguspärasust hinnata teistmoodi. Ehk teisisõnu saab näiteks tühistamiskaebuse puhul tekkida olukord, kus haldusakti sai selle andmise ajal küll anda ning see oli õiguspärane, kuid kohtuotsuse tegemise ajal sellist haldusakti enam anda ei saaks, kuna selle andmise seisukohalt tähtsust omavad asjaolud on muutunud ning sel hetkel antuna oleks niisugune haldusakt õigusvastane. Samuti ei saa välistada ka vastupidist olukorda – haldusakt oli selle andmise ajal õigusvastane, kuid kohtuotsuse tegemise ajaks on asjaolud muutunud ning sel hetkel tuleks vastav küsimus lahendada samasuguse haldusaktiga. Ning kohustamiskaebuse puhul võib ette kujutada olukorda, kus tegevusetus või haldustegevuse sooritamisest keeldumine oli sel hetkel õiguspärane, kuid kohtuotsuse tegemise hetkel tuleks asjaolude muutumise tõttu see haldustegevus sooritada. Sarnaselt tühistamiskaebusega võib ette kujutada ka vastupidist olukorda.

Kui selline olukorra muutumine aset leiab ning parasjagu on käimas halduskohtumenetlus, siis tõusetub küsimus, millisest ajahetkest peaks kohus lähtuma, st kas vahepealse aja jooksul toimunud muutusi peaks arvestama või mitte. Järgnev alapeatükk püüabki vastata küsimusele, millise ajahetke seisuga tuleks haldustegevust tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamisel hinnata. Eraldi alajaotistes käsitletakse tühistamis- ja kohustamiskaebusega seonduvat. Seda põhjusel, et nende kaebuste puhul tuleb määrava ajahetke arvessevõtmise küsimuse lahendamisele läheneda mõnevõrra erinevalt, kuna need kaebused on olemuslikult erinevad – tühistamiskaebuse rahuldamisel kõrvaldatakse (tagasiulatuvalt) haldusakti õigusjõud,²⁹⁶ kuid kohustamiskaebuse puhul kohustatakse haldusorganit (lisaks) veel mingiks tegevuseks.

²⁹⁵ J. Jäätmä. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – *Juridica* 2016/2, lk 77.

²⁹⁶ Vt allmärkus 20.

2.1.1. Asjaolude muutumise tähendus

Võimalust, et asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud võivad muutuda, on seadusandja endale teadvustanud. HKMS § 158 lg 2 ls 1 sätestab, et kui seadus ei sätesta teisiti, teeb kohus asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Kui otsida vastust küsimusele, mida asjaolude all täpsemalt mõeldakse, siis HKMS sellele otsest vastust ei anna. HKMS § 41 lg-test 1-2 on võimalik teha järeldus, et asjaolud kogumis moodustavad kaebuse aluse ning koos kaebuse nõudega määravad need kindlaks vaidluse eseme. HKMS kommentaaridest järeldub, et need asjaolud jagunevad kaheks – faktilisteks ja õiguslikeks asjaoludeks.²⁹⁷ Ka kohtupraktikas on nimetatud nii faktilisi kui õiguslikke asjaolusid ning räägitud neist üheskoos.²⁹⁸ Seda arvestades saab asuda seisukohale, et asjaolude all peetakse HKMS § 158 lg-s 2 silmas nii faktilisi kui õiguslikke asjaolusid, mis omavad kaebuse lahendamisel tähtsust ja mis on allutatud arvessevõtmise seisukohast ühtsetele reeglitele. Faktilisteks või teisisõnu elulisteks asjaoludeks võib lugeda reaalses elus väljenduvad asjaolud, mis omavad tähtsust kaebuse lahendamisel. Õiguslikud asjaolud oleksid eeskätt asja lahendamisel tähtsust omavad õigusnormid, mis väljenduvad subsumeerimisprotsessi käigus kohaldatavas õigusnormis kajastatud abstraktses faktilises koosseisus ja mille kattuvuse korral eluliste asjaoludega saab teha lõppjärelduse selles õigusnormis ettenähtud õigusliku tagajärje osas.²⁹⁹ Samuti võivad õiguslikud asjaolud seisneda muudes normides või põhimõtetes, mis omavad asja lahendamisel tähtsust (nt haldusorgani pädevust sätestavad normid vms). Lihtsustatult on õiguslikud asjaolud seega asjassepuutuvatest õigusaktidest tulenev regulatsioon. Küsimus, kumba liiki asjaolu muutumisega on tegemist, võib olla ka vaieldav – nt isiku vanglast vabanemine võib olla vaadeldav nii faktilise (vanglast vabanemise fakt kui selline) kui õigusliku (muutub isiku õiguslik staatus) asjaoluna.³⁰⁰ Võimalikud on ka kombinatsioonid neist olukordadest, st korraga muutuvad nii faktilised kui õiguslikud asjaolud.

Järgmiseks väärib vaatlemist, kuidas võivad sellised faktilised või õiguslikud asjaolud kohtumenetluse kestel³⁰¹ muutuda. Saksakeelses õiguskirjanduses mõistetakse kaebuse lahendamisel tähtsust omavate asjaolude muutumist küllaltki avaralt. Näiteks võib asjas pädevaks muutuda teine haldusorgan, jõustuda võivad uued õigusnormid ja vanad kehtivuse kaotada, teaduslikud või

²⁹⁷ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, I.

²⁹⁸ Nähtub ka kohtupraktikast, kus mõisteid “faktilised ja õiguslikud asjaolud” on käsitletud üheskoos, st terviklikult samadele reeglitele allutatuna. Vt nt RKHKo 3-3-1-82-09, p 20; 3-3-1-64-12, p 36. Kaudselt järeldatav ka RKEKo 3-3-4-2-13, p 15.

²⁹⁹ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. trükk. Tallinn: 2002 Juura, Õigusteabe AS, lk 140.

³⁰⁰ Faktiliste ja õiguslike asjaolude omavahelise eristamise kohta vt nt C. Bumke. Relative Rechtswidrigkeit. Systembildung und Binnendifferenzierungen im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck 2004, lk 189. Käesolevas töös faktiliste ja õiguslike asjaolude omavahelisele eristamisele süvendatud tähelepanu ei pöörata, kuna üldjuhul ei ole sellel praktikast tähtsust, sest mõlemat tüüpi asjaolude muutumisele järgnevad ühesugused järeloomid.

³⁰¹ Sealhulgas ka vaidlustatud haldustegevuse sooritamise kuni kaebuse esitamiseni kulunud ajavahemiku kestel.

tehnilised arvamused muutuvad veendumuseks, uued tõlgendamisjuhised mõjutavad halduspraktikat, ehitada soovitava ehitise võimalikkust võib mõjutada planeeringu jõustumine.³⁰² See ei tähenda aga õigusnormidele antud tõlgenduse muutumist. Nt kui haldusorgan muudab oma senist seisukohta õiguse tõlgendamisel, siis on ka varasem haldusakt, mis ei olnud kooskõlas õige tõlgendusega, õigusvastane algusest peale.³⁰³ Oluline on jääda aga vaidluse eseme seisukohast tähtsust omavate muudatuste juurde – nt ei oma haldusakti suhtes esitatud tühistamiskaebuse lahendamisel tähtsust see, kuidas täpselt on haldusakti hiljem täidetud ning millised on selle käigus tekkinud uued asjaolud.³⁰⁴

Samuti võivad sellised muudatused sõltuvalt olukorrast olla “kahesuunalised” – on võimalik, et haldusakt anti või toiming sooritati õiguspäraselt, kuid kohtuotsuse tegemise hetkel enam tänu faktiliste või õiguslike asjaolude muutumisele sellist haldusakti anda või toimingut sooritada ei saaks. Või vastupidi – on võimalik, et haldusakt või toiming oli selle andmise hetkel õigusvastane, kuid kohtuotsuse tegemise hetkel valitseva õigusliku või faktilise olustiku järgi otsustades oleks see täiesti õiguspärane ning selline haldusakt tuleks uuesti välja anda.

Veelgi keerulisemaks muutub olukord, kui tegemist on topeltmõjuga haldusaktiga, mis on ühe isiku jaoks soodustav ja teise jaoks koormav ning vastavalt võib selle tühistamine ja kaebuse rahuldamine kohtumenetluses olla küll kaebaja jaoks kasulik, ent kellegi (adressaadi või kolmanda isiku) jaoks kahjulik. Olulised pole loomulikult mitte igasugused muudatused, vaid just sellised, mis mõjutavad haldusakti õiguspärasusele antavat hinnangut hindamise hetkel.³⁰⁵

Rõhutamist vajab siinkohal see, et muutunud asjaolude tähendus kohtumenetluses võib olla erinev sõltuvalt sellest, kui kindlalt on mingid asjaolud kindlaks tehtud ja kui selge on selle tähendus asja lahendamisele. Kohtumenetluses saab arvesse võtta vaid selliseid asjaolusid, mille olemasolu on tõendatud ning mis tõepoolest mõjutavad vaidluse all oleva küsimuse lahendamist. Selliseks juhtumiks võib olla näiteks muudatus õigustloovas aktis, mis välistab kaebaja soovitud haldusakti andmise, või faktiline asjaolu, mis seni valitsenud olukorda täielikult muudab.³⁰⁶ Võimalik on aga ka olukord, kus mingid asjaolud

³⁰² F. Hufen. *Verwaltungsprozessrecht*. 9. Auflage. München: C.H. Beck 2013, lk 396.

³⁰³ RKHKm 3-3-1-31-15, p 16. Sama ka Saksa õiguses, vt H. Müller. *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humblot 2000, lk 85–86.

³⁰⁴ TrtRnKo 17. märts 2014, 3-12-2295, p 22. Haldusakti täitmisega seonduv võib olla aga iseseseisva nõude aluseks.

³⁰⁵ Kui näiteks poolelioleva erastamismenetluse ajal elamu omanik vahetub ja uus omanik soovib erastamismenetluses juba antud haldusaktide kehtetuks tunnistamist ning elamu juurde maa erastamist suuremas ulatuses, siis ei ole ehitise omaniku vahetumine selline uus õiguslik või faktiline asjaolu, mis annaks aluse erastamist võimaldava haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Vt RKHKo 3-3-1-82-09, p 20.

³⁰⁶ Nt kui kinnipeetav on vanglast vabanenud, on selge, et tal ei ole õigust selleks, et vangla annaks haldusakti või sooritaks toimingut, mis oli talle oluline vanglas viibimise ajal.

võivad olla küll muutunud, kuid nende täpne mõju haldusorgani otsustusele on ebaselge, kuna haldusorgan ei ole neid haldusmenetluse läbiviimisel saanud arvesse võtta ning kohus omakorda ei tohi võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest tulenevalt³⁰⁷ hakata neid haldusorgani asemel asja lahendamisel määravana arvesse võtma. On küll võimalik, et see on siiski haldusorgani otsustuse tühistamise (üheks) aluseks ning asja uuel lahendamisel haldusorgani poolt selgubki, et need mõjutavad haldusmenetluse lõpptulemust vältimatult ühes või teises suunas. Nt olukorras, kus geoloogilise uuringuloa andmisest on keeldutud õigusvastaselt ja selle peale esitatud kaebus rahuldatakse, peab kohalik omavalitsus uuringuloa andmise küsimuse uuel lahendamisel arvestama muuhulgas uue, kohtumenetluse kestel ilmnenud asjaoluga – et uuringualale oli ladestatud suur hulk puukoore ja reoveesette segu, millest lähtuv nõrgvesi võib geoloogilise uuringuloa andmisel ja uuringute läbiviimisel ohustada põhjavett ja olla seega uueks keeldumise aluseks.³⁰⁸

2.1.2. Haldusakti andmise ajal olemas olnud asjaolude ilmnemine hiljem

Enne, kui asuda analüüsima määrava ajahetkega seotud küsimusi, tasub aga teema tervikliku käsitlemise huvides peatuda sellega seotud sarnasel küsimusel – nimelt sellisel olukorral, kus asjaolud olid olemas juba haldusmenetluse ajal, kuid need ei olnud haldusorganile mingil põhjusel teada ja ta ei arvestanud seetõttu nendega otsuse tegemisel. Sellisel juhul ei toimu küll asjaolude muutmist ajas, kuid muutub neist asjaoludest teadmine ühes või teises suunas või siis selle teadmise kvaliteet. Näiteks võib siinkohal tuua elamurajooni ehitamiseks planeeringu kehtestamise, mis ei arvestanud sellega, et planeeringualal asus kaitsealuse taimede kasvukoht, kuna seda ei olnud haldusorganile teada. Ehkki taimede kasvukoht oli olemas juba planeeringu kehtestamise ajal, tuvastatakse selle olemasolu lõplikult alles kohtumenetluse ajal.³⁰⁹ Sellised asjaolud võivad ilmsiks tulla erineval moel, muuhulgas ka tsiviilkohtumenetluses faktilise asjaolu tuvastamise korras.³¹⁰

³⁰⁷ Sätestatud PS §-s 4.

³⁰⁸ RKHKo 3-3-1-37-15, p 21. See ei tinginud aga asjas kohustamiskaebuse rahuldamata jätmist, kuna selle asjaolu tuvastamise ja tähtsuse kaalumise osas ei olnud haldusmenetlust läbi viidud (vt samas).

³⁰⁹ Võimalik on ka ümberpööratud situatsioon – haldusakti andmise ajal arvatakse mingid asjaolud olemas olevat, ent hiljem selgub, et neid asjaolusid siiski ei esinenud. Ilmselt tuleb mõlema juhtumite grupi puhul kohaldada haldusakti hilisemal õiguspärasuse hindamisel samu reegleid, kuivõrd olemuslikult on situatsioonid sarnased.

³¹⁰ Nt võib kohaliku omavalitsuse poolt peremehetu ehitise hõivamine asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (AÕSRS; RT I 1993, 72, 1021; RT I 25.01.2017, 6) § 13 lg 2 alusel osutada õigusvastaseks, kui selle haldusakti vaidlustamise ajal tuvastatakse tsiviilkohtumenetluses, et kaebaja oli siiski ehitise omanik. Vt RKHKo 3-3-1-50-08, p 14.

2.1.2.1. Lähenedmine tavapäraste haldusaktide puhul

I. Pilvingu hinnangul välistab HKMS § 158 lg 2 ls 2³¹¹ üksnes haldusakti andmise või toimingu tegemise järel tekkinud uutele asjaoludele tuginemise. Kui kohtumenetluse käigus avastatakse asjaolu, mis haldusotsuse tegemise ajal tegelikult juba eksisteeris, ei takista asjaolu arvesse võtmist see, et asjaolu ei olnud ega pidanudki olema haldusorganile teada.³¹² Riigikohtu praktikas on siiski toimitud pigem vastupidi – nii loeti õiguspäraseks haldusakt üksnes seetõttu, et haldusorgan ega soodustatud isik ei teadnud asjaolust, mis haldusakti andmise välistas ja mis oli haldusakti andmise ajal olemas.³¹³ Sarnaselt on käitunud ka Tartu Ringkonnakohus, kes luges õiguspäraseks Ravimiameti poolt toote määramise ravimina, kuigi hiljem ilmnenud uuemate teadusandmete järgi puudus toote ravimina kvalifitseerimiseks põhjus, kuna toote toimeained ei omanud ravimina käsitatavat mõju, ja Ravimiamet ei olnud ise hilisemates otsustes seda toodet enam ravimina määranud.³¹⁴ Kohtuotsusele lisatud eriarvamuses leiti siiski, et vaidlusalune ravimina määramise otsus oleks tulnud siiski lugeda õigusvastaseks. Seda esiteks põhjusel, et pole võimalik haldusakti subjektiivset õigusvastasust (sõltub sellest, kas haldusorgan oli haldusakti õigusvastasust tingivatest andmetest teadlik) ja objektiivset õigusvastasust (haldusakt loetakse õigusvastaseks sõltumata sellest, kas haldusorgan neist andmetest teadis või mitte). Keeruline, kui mitte lausa võimatu on iga kord hinnata, kas haldusorgan oli vajalikest andmetest teadlik või mitte, kas haldusorganile pidid vastavad andmed teada olema, kas ta oli teinud kõik endast oleneva nendest teadasaamiseks jne. Teiseks leiti, et ringkonnakohtu lahendus viib ummikusse vastupidises olukorras – kui toodet ei tunnista ravimiks, kuid hiljem ilmnevad teadusandmed, mis kinnitavad, et seda toodet tuleks käsitada

³¹¹ HKMS § 158 lg 2 ls 2 järgi hindab kohus haldusakti ja toimingu õiguspärasust haldusakti andmise või toimingu tegemise aja seisuga.

³¹² I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 2.

³¹³ RKHKo 3-3-1-6-07, p-d 10–13. Vaidlus käis maa erastamise korralduse kehtetuks tunnistamise üle. Riigikohus leidis, et erastamiskorraldus, mida tegelikult ei tohtinud anda seetõttu, et erastataval maaüksusel asus I kategooria kaitsealuse linnuliigi pesa kaitsetsoon, oli siiski õiguspärane, kuna haldusorgan ega erastamist soovinud isik ei teadnud erastamiskorralduse andmise ajal pesa olemasolust. Sarnane ka RKHKo 3-3-1-67-12, kus ei loetud maksuotsust õigusvastaseks seetõttu, et see oli tehtud mõned päevad pärast seda, kui maksukohustuslase tehingupartner oli esitanud kohtule pankrotiavalduse ja seega ei olnud maksukohustuslasel enam võimalik temalt eraõiguse sätete alusel käbemaksu tagastamist nõuda. Riigikohus märkis, et maksuhalduril ei ole võimalust saada operatiivselt teavet kohtu menetluse esitatud avalduste kohta, et nendega maksuotsuse tegemisel arvestada. Maksukohustuslasel on võimalik sellises olukorras taotleda maksuotsuse kehtetuks tunnistamist uue asjaolu ilmnenemise tõttu MKS § 102 lg 1 p 2 alusel (RKHKo 3-3-1-67-12, p 16). Viimasel ajal võib siiski märgata mõnevõrra muutunud lähenemist, nt on peetud õigeks pärast haldusmenetluse lõppemist ilmnenuid tõenditega arvestamist (RKHKo 3-3-1-88-15, p 22).

³¹⁴ TrtRnKo 16. juuni 2015, 3-11-357, p-d 12–17. Sarnane situatsioon ka TrtRnKo 11. juuni 2013, 3-12-1062, p-d 15–16, kus loeti õiguspäraseks vanadest rahvastikuloenduse andmetest lähtumine, kuigi hilisemast loendusest selgus, et vaidlustatud otsuse tegemise ajal olid andmed teistsugused.

ravimina. Sellisel juhul oleks Ravimiametil HMS §-de 65–66 järgi haldusakti kehtetuks tunnistamine ülimalt keeruline, sest haldusakt tuleks lugeda õiguspäraseks ning õiguspärase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamiseks sobivat alust on sellises situatsioonis neist sätetest väga raske leida. Samas on selge, et rahvatervise kaitseks tuleks sellises olukorras ravimina mittemääratlemise otsus kehtetuks tunnistada ning toode ravimina määratleda.³¹⁵

Seega ehkki Eesti õiguses on esindatud seisukohti, et haldusakti õiguspärasuse hindamisel tuleb arvestada ka neid asjaolusid, mis olid haldusakti andmise ajal olemas, kuid ei olnud haldusorganile teada, on valdav seisukoht kohtupraktikas siiski pigem vastupidine.

Ka Saksa õiguses jagatakse seisukohta, et hiljem ilmnenud asjaolusid tuleb kohtumenetluses arvestada. Sealjuures on võimalik arvestada ka asjaolusid, mis said hiljem teatavaks tänu teaduse arengule – nt kui meditsiiniliste teadmiste valguses ilmneb, et teatud terviseprobleem ei muuda isikut autojuhtimiseks sobimatuks, siis tuleb seda juhilubade äravõtmise üle käivas vaidluses arvesse võtta.³¹⁶ Või kui aatomienergia kasutamisega seotud tegevusloa õiguspärasuse üle käivas vaidluses selgub kohtumenetluse käigus, et haldusmenetluse kestel näidatud riski ei eksisteeri tegelikult üldse, siis tuleb kohtul ka sellega arvestada.³¹⁷

Töö autor nõustub seisukohtadega, mille järgi tuleb haldusakti õiguspärasuse hindamisel siiski arvestada asjaoludega, mida ei olnud haldusakti andmisel arvesse võetud seetõttu, et haldusorgan ei olnud neist teadlik. Ülaltoodud põhjendused on selle jaoks piisavalt veenvad.

2.1.2.2. Erandid ohutõrjeõiguses

Eelnev lähenemine ei ole siiski absoluutne. Eristada tuleb eelnevalt käsitletud n-ö “tavapäraseid haldusakte” ning puhtalt ohutõrjeks³¹⁸ antavaid haldusakte,

³¹⁵ Eriarvamus TrtRnKo 16. juuni 2015. a otsusele haldusasjas nr 3-11-357. Märkida tasub, et Euroopa õigusest tulenevad erialused võivad seda probleemi HMS-st teistmoodi reguleerida. Nii nähakse nt Euroopa Liidu Nõukogu 16. jaanuari 1965. a direktiivi nr 65/65 (EÜT 22, 09.02.1965, lk 369–373) art-s 11 ette, et ravimi müügiluba peatatakse või tühistatakse muuhulgas siis, kui toode osutub kahjulikuks või see ei ole tõhus. Olgu siinkohal märgitud, et Euroopa Komisjon on pädevust ületades kohustanud liikmesriike vastavas olukorras teatud toimeainet sisaldavate ravimite müügilubasid kehtetuks tunnistama (vt nt Euroopa Kohtu 19. aprilli 2012. a otsus asjas C-221/10 P, Artegodan GmbH vs. Euroopa Komisjon ja Saksa-maa Liitvabariik).

³¹⁶ W.-R. Schenke. Die Bedeutung einer nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens eintretenden Veränderung der Rechts- oder Sachlage für die Anfechtung eines Verwaltungsakts. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1986/7, lk 529.

³¹⁷ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 53.

³¹⁸ Korrakaitseaduse (KorS, RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 02.12.2016, 6) § 5 lg 2 järgi on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Sama paragrahvi lg-tes 3–5 on peetud vajalikuks sätestada ohu erinevad gradatsioonid. Eesti korrakaitseõiguses eristatakse ohutõrjet ja ohuennetust. Käesolevas töös nende erisustesse lähemalt ei süüvita. Vt täpsemalt M. Laaring. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 82 jj.

mis põhinevad prognoosotsustusel. Kui esimesed põhinevad reeglina sel hetkel teadaolevatel kindlatel andmetel, siis teiste näol on tegemist preventiivse haldustegevusega, mille eesmärgiks on tõrjuda ähvardavaid ohte.³¹⁹ Need on antud piiratud informatsiooni tingimustes, kus teatud asjaolud ei ole täie kindlusega teada ning esineb oht mingi kahjuliku tagajärje tekkimiseks, mida soovitakse vältida. Näiteks võib tuua teiste isikute suhtes ohtliku või põgenemiskalduvustega kinnipeetava juures täiendavate julgeolekuabinõude³²⁰ kasutamise – sellisel juhul ei ole teada, kas oht tegelikult realiseerub või mitte.³²¹

Kuid prognoosotsustuste puhul ei pruugi uute teadmiste hilisem ilmnemine tähendada haldusorgani otsustuse õigusvastasust. Selline seisukoht on esindatud nii Saksa kui Eesti õiguses. Nii võib haldusorgan haldusakti andmise hetkel arvestada mingi ohuga, kuid tagantjärele ilmneb, et see oht ei realiseerunudki. Kui haldusorgan võis mõistlikult ohu saabumist tõenäoliseks pidada, ei saa seda haldusakti lugeda hiljem õigusvastaseks.³²² Sarnasest seisukohast on lähtunud ka Riigikohus, leides, et ennetava meetme õiguspärasuse kontrollimisel saab arvestada üksnes neid asjaolusid, mis olid haldusorganile teada enne meetme rakendamist.³²³

2.2. Määrav aeg tühistamiskaebuse lahendamisel

Selgituseks tuleb tühistamiskaebuse puhul kõigepealt märkida, et see, millise ajahetke seisuga tuleb tühistamiskaebuse põhjendatust hinnata, võib olla seotud eelmises peatükis käsitletud teemaga – haldusakti mõju lõppemisega. Nimelt võib asjaolude muutumise tagajärjeks olla ka see, et haldusakti mõju lõppeb.³²⁴ Siiski tuleb neid kahte situatsiooni teineteisest eristada. Ühel juhul viivad hiljem muutunud asjaolud haldusakti mõju lõppemiseni, kuid teisel juhul võib asjaolude hilisem muutumine ja nende hilisem arvessevõtmine mõjutada üksnes haldusakti õiguspärasusele antavat hinnangut ning see võib olla sõltuvalt olukorrast tühistamiskaebuse rahuldamise või rahuldamata jätmise aluseks.

Samuti tuleb märkida, et haldusakti õiguspärasusele antava hinnangu muutumine sõltuvalt sellest, kuidas muutub hindamise kontekstiks olev ajahetk, ei ole samastatav juhtumiga, kus tühistamiskaebuse rahuldamist mõjutavad

³¹⁹ F. Schoch. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – *Juridica* 2004/7, lk 473.

³²⁰ Õigusliku aluse selleks annavad VangS § 69 lg-d 1–2.

³²¹ Täiendavate julgeolekuabinõude näol on tegemist preventiivsete meetmetega ning julgeolekuabinõude kohaldamiseks on piisav alus, kui vanglal on tekkinud põhjendatud kahtlus, et kaitstavat õigushüve võidakse kahjustada (RKHKo 3-3-1-33-10, p 12; 3-3-1-94–10, p 12; vt ka TrtRnKo 24. mai 2016, 3-15-1099, p 14).

³²² F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132) § 113, äärenr 53. Sama järeldatav ka I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 2.

³²³ Nt RKHKo 3-3-1-63-09, p 16; 3-3-1-19-13, p 22; 3-3-1-1-14, p 13; 3-3-1-36-15, p 14.4. Vt selle kohta ka J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 131.

³²⁴ M. Gerhardt (viide 117). VwGO § 113, äärenr 21.

muud tegurid, nagu näiteks tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise võimatus jms olukorrad. Neid küsimusi käsitletakse eraldi III peatükis.

Tulles tagasi määrava ajahetke problemaatika juurde tühistamiskaebuse lahendamisel, tuleb kõigepealt märkida, et iseenesest ei tähenda haldusakti puhul selle andmise seisukohalt oluliste asjaolude muutumine seda, et haldusakti õigusjõud või siduvus lõppeks. Vastupidi, kui just seadusest ei tulene teistmoodi või kui muudatused pole sellist laadi, mis haldusakti mõju täielikult lõpetavad,³²⁵ jääb haldusakt kehtima ja on täitmiseks kohustuslik ka pärast seda, kui muutunud on haldusakti andmist tinginud asjaolud. Sellisel juhul võib olukorra muutumine haldusaktist tulenevaid õigusi ja kohustusi mõjutada vaid haldusakti ametliku muutmise kaudu.³²⁶ See tähendab, et kui haldusakti kehtimise ajal mingid asjas tähtsust omavad asjaolud muutuvad, siis võib see kaasa tuua isiku õiguse taotleda haldusmenetluse uuendamist ja haldusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist või siis haldusorgani kohustuse teha sedasama enda initsiatiivil.³²⁷

Küsimus tekib aga siis, kui haldusakt on vaidlustatud ning kohtumenetluse kestel ilmneb, et asjas tähtsust omavad asjaolud on selle andmisest alates möödunud aja jooksul muutunud. Kuna tühistamiskaebuse lahendamisel toimub haldusakti õiguspärasuse hindamine kui "momendi" hindamine,³²⁸ siis on vajalik määratleda üks kindel ajahetk, mille seisuga haldusakti õiguspärasust hinnatakse.

Kuid problemaatika määrava hetke kindlakstegemisega seoses ei tõusetu kindlasti mitte kõikides situatsioonides ja kõikide haldusaktide puhul. Üldreeglina tuleb haldusakti hindamisel lähtuda selle andmise hetkel valitsenud õiguslikust ja faktilisest olustikust. Sellele orienteerib juba HMS § 54, mis sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud "andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas." Ka Saksa õiguskirjanduses rõhutatakse, et üldreeglina tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata haldusakti andmise ajal valitsenud õiguse ja faktiliste asjaolude kontekstis.³²⁹

³²⁵ Vt alaptk 1.6.

³²⁶ I. Pilving (viide 13), lk 119 jj.

³²⁷ Menetluse uuendamise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluste kohta vt alaptk 2.2.5.6.

³²⁸ F. Hufen (viide 302), lk 397.

³²⁹ Nt H. Maurer (viide 16), lk 153; S. Detterbeck (viide 114) lk 186; J. Müller (viide 116) VwVfG § 48, äärenr 31. – J. Bader. M. Ronellenfisch (Hrsg). Siinkohal tuleb siiski märkida, et kuna Saksamaal tuleb VwGO § 68 järgi üldjuhul läbida enne tühistamiskaebust kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus, siis rõhutavad paljud autorid, et kuivõrd vaidemenetlus on samuti haldusmenetlus, kus haldusakt omandab oma lõpliku kuju kohtumenetluse jaoks (VwGO § 79 lg 1), siis tuleb lähtuda haldusakti suhtes tehtud vaideotsuse teatavakstegemise hetkest. Vt F. Hufen (viide 302), lk 397; M. Wienbracke. Verwaltungsprozessrecht. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2014, lk 129; C. Polzin. Der maßgebliche Zeitpunkt im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/3, lk 211. Seal leitakse, et olukorras, kus küsimust ei ole halduse poolt veel lõplikult lahendatud (vaidemenetlus on läbimata), peab haldusorgan üldistest õigusriiklikest printsiipidest tulenevalt haldusakti andmise ja vaideotsuse tegemise ajal vahepeal aset leidnud muutusi üldjuhul arvesse võtma. Vt R. Pietzner. M. Ronellenfisch. Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht: Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess. 10. Auflage. Düsseldorf: Werner 2000, lk 433; A. Günther. Das Widerspruchsverfahren. 2. Auflage. Siegburg: Reckinger

Kuid see üldreegel ei pruugi toimida kõikidel juhtudel. Teatud tüüpi haldusaktide puhul võib selline lähenemine tõsiseid probleeme tekitada ning selline jäik lähenemine ei pruugi alati sobida. Järgnevalt vaadeldaksegi, milliste haldusaktide puhul see küsimus võib tõusetuda.

2.2.1. Probleemsete haldusaktide liigid

Ilmselt on enamik haldusakte sellised, mille puhul ei teki küsimustki, et selle õiguspärasust tuleb hinnata haldusakti andmise ajahetke seisuga. Näiteks on ilmne, et kui haldusaktiga seatud keeld või käsk on juba lõplikult täidetud, haldusaktiga antud õigus täielikult realiseeritud või haldusakti kehtivusaeg möödunud – ehk täidetud on haldusakti kehtivuse lõppemise eeldused HMS § 61 lg 2 järgi³³⁰ –, eelkirjeldatud probleeme ei teki. Sellisel juhul ei mõjuta hilisemad õiguslikud või faktilised muudatused haldusakti kehtimajäämist.³³¹ Tühistamiskaebuse lahendamisel ei ole selliseid muudatusi samuti vaja arvesse võtta, sest reeglina tuleb haldusakti hinnata selle andmise hetke seisuga.³³² Seega ei saagi küsimust muutunud asjaolude arvessevõtmisest tekkida. Sellisel juhul võivad nt hiljem muutunud õigusnormid olla abistavaks materjaliks haldusakti andmise ajal kehtinud õigusnormide tõlgendamisel³³³ või hilisemad sündmused toetada muul moel kohtuotsuse lõppjäreldusi,³³⁴ kuid haldusakti ennast hinnatakse siiski selle andmise hetke õiguslikus ja faktilises kontekstis.

& Co 1983, lk 22; P. Weides. *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*. München: C. H. Beck 1993, lk 286. Eesti õiguses, kus üldjuhul ei ole vaidemenetlus enne tühistamiskaebuse esitamist kohustuslik, on mõistlik rääkida haldusakti andmise ajast. Sellest määratlusest lähtub ka HKMS § 158 lg 2 ls 2 ja kohtupraktika (vt alaptk 2.2.2.1). Lisaks ei muuda see võrdlevast aspektist lähtudes küsimuse põhisisu, sest jätkuvalt võib rääkida kahest ajahetkest – haldusakti andmise (sh vaideotsuse tegemise ajast) ja kohtuotsuse tegemise ajast.

³³⁰ Loetelust on jäänud välja HMS § 61 lg-s 2 sätestatud esimene eeldus – kuni haldusakti kehtetuks tunnistamiseni –, kuid mõistetavalt puudub kehtetuks tunnistatud haldusakti puhul selle suhtes tühistamiskaebuse esitamise või selle lahendamise vajadus.

³³¹ J. Pietzker (viide 117), VwGO § 42, äärenr 148.

³³² F. Hufen (viide 302), lk 397; A. Decker (viide 111), VwGO § 113, äärenr 22; U. Kramer. *Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht*. München: C.H. Beck 2010, lk 79; W.-R. Schenke (viide 105), lk 268; M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 21.

³³³ Vt nt RKHKo 3-3-1-40-14, p 18; 3-3-1-66-02, p 16; 3-3-1-56-03, p 20; 3-3-1-12-04, p 18. Argumendina võib olla kasutatav ka hilisem Euroopa Kohtu otsus (vt RKHKo 3-3-1-36-08, p-d 17–18).

³³⁴ Nt on Riigikohus detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse peale esitatud tühistamiskaebuse rahuldamisel arvestanud muu hulgas seda, et kohtumenetluse ajal on detailplaneering sisuliselt samal kujul kehtestatud. Riigikohus leidis, et see ei muuda vaidlustatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsust õiguspäraseks, vaid pigem sisendab kahtlust, et algsel detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine toimus läbimõtlematult (vt RKHKo 3-3-1-19-11, p 15). Samuti võib isiku tegevus pärast haldusakti andmist olla kaudseks kinnituseks selle kohta, milline oli tema eesmärk varem – nt kas äriühing ehitas puhkemaja oma maksustatava käibe tarbeks või mitte. Viimasest omakorda sõltub sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus (vt RKHKo 3-3-1-53-16, p 22).

Seega haldusaktide puhul, mille mõju lõppeb ühekordse täitmisega (nt koosoleku laialisaatmine, kohustus maksta ühekordselt mingi rahasumma), hinnatakse nende õiguspärasust haldusakti andmise hetke seisuga ja sellisel juhul ei mõjuta hilisemad muudatused õiguslikus või faktilises olukorras enam haldusakti õiguspärasust.³³⁵ Ka siis, kui haldusakti regulatiivse mõju ühekordsus on määratud ajaliste piiride või kindla ajahetke abil, tuleb haldusakti hinnata haldusorgani otsuse tegemise hetke seisuga ja pärast neid ajalisi piire toimunud muudatused haldusakti õiguspärasusele mõju ei avalda.³³⁶ Nii ei ole ka nt Riigikohus arvesse võtnud seda, et teenistusest vabastamise üle käiva kohtumenetluse ajal oli jõustunud uus korruptsioonivastane seadus,³³⁷ mis ei näinud enam ette sellist teenistusest vabastamise alust, mille alusel kaebaja vabastati: “Kollegium on seisukohal, et vastustaja ja ringkonnakohus pidid lähtuma kehtivast seadusest. Kohtumenetluse ajal jõustunud seadusemuudatus ei saa tingida teenistusse ennistamist.”³³⁸

Seega on hilisemate muudatuste arvessevõtmine põhjendatud vaid teatud haldusaktide liikide puhul. Haldusaktide tüüpidenä, mis võivad pärast väljaandmist õigusvastaseks muutuda, nimetatakse õiguskirjanduses enim kahte tüüpi haldusakte:

- 1) kestva mõjuga haldusaktid;
- 2) seni veel täitmata haldusaktid.³³⁹

R. Schmidt on neile lisaks eraldi välja toonud ka õigustkujundava haldusakti, mis tekitab eriliselt kaitstava positsiooni või tühistab selle (nt ametniku teenistusse nimetamine), ja õigustkujundava haldusakti, millega antakse luba tegevuseks, kus loa olemasolu on vajalik.³⁴⁰ R. Schmidti seisukoha puhul jääb siiski mõnevõrra arusaamatuks, miks on vajalik kestva mõjuga haldusakti kõrval eristada täiendavalt neid kahte haldusakti liiki, kuivõrd iseenesest võiks väita, et ka nende puhul on tegemist kestva mõjuga haldusaktiga. Tema poolt toodud näiteid – ametniku teenistusse nimetamist ja tegevusluba – on teiste autorite poolt toodud just kestva mõjuga haldusakti näidetena.³⁴¹ Ka teised autorid, kes on lisaks kestva mõjuga haldusaktidele või täitmata haldusaktidele määrava ajahetke probleemistiku juures eraldi haldusaktide rühmi välja toonud, on nimetanud selliseid akte, mis on iseenesest samuti mahutatavad kas kestva mõjuga või täitmata haldusaktide alla. Nt on B. Kienemund määrava ajahetke juures välja toonud eraldi rühmana topeltmõjuga haldusaktid, mis kujutavad

³³⁵ H. Maurer (viide 16), lk 154.

³³⁶ C. Polzin (viide 329), lk 212.

³³⁷ RT I, 29.06.2012, 1; RT I, 24.03.2016, 5.

³³⁸ RKHKo 3-3-1-22-13, p-d 10–11.

³³⁹ U. Mager. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten. Berlin: Duncker und Humblot 1994, lk 79; U. Kramer (viide 332), lk 79.

³⁴⁰ R. Schmidt (viide 115), lk 266–267.

³⁴¹ Ametniku teenistusse nimetamist on maininud nt S. Detterbeck (viide 114), lk 168; tegevusluba U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 224. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

näidete põhjal otsustades endast erinevaid lubasid³⁴² ning on seega käsitatavad kestva mõjuga haldusaktidena.³⁴³ Seetõttu piirdatakse järgnevalt kahe esimesena nimetatud haldusakti tüüpide analüüsiga.

2.2.1.1. Kestva mõjuga haldusaktid

Eesti seadusandluses ega õiguskirjanduses kestva mõjuga haldusakti tähendust põhjalikumalt³⁴⁴ käsitletud pole. Saksamaal andis kestva mõjuga haldusakti (*Verwaltungsakt mit Dauerwirkung*) definitsiooni kujundamisse otsustava panuse O. Bachof, kelle määratluse järgi on sellisel juhul tegemist haldusaktiga, mille õiguslik mõju ei ammendu ühekordse keelu või käsuga või olukorra ühekordse kujundamisega, st mis ei avalda kogu oma õiguslikku mõju selle väljaandmisel, vaid mis on suunatud kestvate õigussuhte loomisele.³⁴⁵ Kuigi seda definitsiooni esitatakse tänapäevani,³⁴⁶ on seda hiljem edasi arendatud ning loomulikult esitatud alternatiivseid seisukohti. Nii eelistab F.-R. Schenke määratlust, mille järgi on kestva mõjuga haldusakt selline, mis on suunatud kestva õigussuhte loomisele ja selle aktuaalsena hoidmisele.³⁴⁷ Sarnaselt märgib F. Hufen, et kestva mõjuga haldusakt ei seisne vaid ühekordses, muutumatus haldusorgani otsustuses, vaid kuulub jooksvalt uuesti kohaldamisele ja seda tuleb seepärast hinnata igakordselt aktuaalse õigusliku ja faktilise olukorra järgi.³⁴⁸ Samuti on kestva mõjuga haldusakte kirjeldatud järgmiselt: haldusakt, mille regulatsioon hõlmab pikemat ajavahemikku; otsused, mis antakse välja üks kord, aga mille mõju kestab jätkuvalt; haldusakt, mis piirab õigusi jätkuvalt. Lisaks on tähelepanu pööratud haldusakti õiguslikule alusele ning leitud, et kui tavalise haldusakti puhul on haldusakti andmise koosseisulised eeldused täidetud vaid haldusakti andmise hetkeks, siis kestva mõjuga haldusakti puhul on haldusakti materiaal-õiguslikuks eelduseks püsiv side haldusakti koosseisuliste eeldustega.³⁴⁹ Samas

³⁴² B. Kienemund (viide 52), lk 407.

³⁴³ Sama ka nt F. Hufen (viide 302), lk 398. Lisaks on nt M. Wienbracke nimetanud eraldi tulevikus õigussuhteid tekitavaid haldusakte, kuid sisuliselt on võimalik järeldada, et ta peab nende all silmas samuti kestva mõjuga haldusakte. Vt M. Wienbracke. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2012, lk 92.

³⁴⁴ Seda, milline on kestva mõjuga haldusakt, on siin-seal küll puudutatud, kuid seda pigem muu teema raames ning seetõttu lühidalt ja konkreetsete näidete põhjal. Nii on nt I. Pilving märkinud, et korraldus, mis kohustab isikut jätkuvalt makset tegema (silmas peeti kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud turul ja tänaval kauplemise tasusid, vt RHKKo 3-3-1-64-04), on kestvalt õigusi piirav. I. Pilving (viide 13), lk 124.

³⁴⁵ O. Bachof. *Der maßgebende Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung von Verwaltungsakten*. – *Juristenzeitung* 1954, lk 416, 419.

³⁴⁶ Vt nt S. Detterbeck (viide 114), lk 168.

³⁴⁷ F.-R. Schenke (viide 105), lk 275.

³⁴⁸ F. Hufen (viide 302), lk 398. Aktuaalsust on rõhutanud ka C. Polzin, märkides, et kestva mõjuga haldusakti eeldused peavad püsivalt aktuaalsed olema. C. Polzin (viide 329), lk 212.

³⁴⁹ U. Mager (viide 339), lk 80–81. Vt sealt ka lähemalt erinevate kestva mõjuga haldusakti definitsioonide kohta.

ei saa üksnes sellest, et hilisemad õiguslikud muudatused mõjutavad haldusakti, teha järeldust, et tegemist on kestva mõjuga haldusaktiga, sest nt seadusega võib tagasiulatavalt mõjutada ka tavalisi haldusakte.³⁵⁰ Samuti leitakse, et kestva mõjuga haldusakti regulatsioon on seotud ajaperioodiga ja tulevikuga, st et see tekitab tagajärgi mitte teatud ajahetkel, vaid teatud ajaperioodi jooksul.³⁵¹ Märgitud on ka, et kestva mõjuga haldusakt kujutab endast üksikute haldusaktide kogusummat, mis on menetlusökonoomiast tulenevalt ühte haldusakti kokku võetud ja mis ei ammendu konkreetse ajahetkega seotud keelu või loa või ühekordse õigusliku olukorra ümberkujundamisega.³⁵² Sellest tulenevalt peab sellise üksiku haldusakti rakendamisel iga kord kontrollima, kas jätkuvalt on täidetud need eeldused, mis selle haldusakti väljaandmise ajal olemas olid.³⁵³

Seda definitsioonide paljusust arvestades on raske vastu vaielda seisukohale, et see, mida mõistetakse kestva mõjuga haldusakti all, ei ole lõplikult selge.³⁵⁴ Kuna selline defineerimine ei ole senini õnnestunud, on D. Felix leidnud koguni, et kestva mõjuga haldusakti kategooriast tuleks üldse loobuda.³⁵⁵ Kestva mõjuga haldusakti defineerimise raskustele viitab juba seegi, et ka haldusakt, mis paneb peale küll vaid ühekordse kohustuse, tähendab sisuliselt keelvat mõju, sest kuni haldusakti lõpliku täitmiseni on isikul keelvalt kohustus selle täitmiseks. Isegi kui seda mitte lugeda kestva mõjuga haldusaktiks, on see kuni täitmiseni samastatav kestva mõjuga haldusaktiga. Sama kehtib ka haldusaktide kohta, mis panevad sellise kohustuse haldusorganile.³⁵⁶ Mõistlikuna kõlab C. Bumke arvamus, et kestva mõjuga haldusaktide eristamisel tavapärastest haldusaktidest tuleb arvesse võtta asjakohaseid kriteeriume üheskoos.³⁵⁷

Eesti autorite koostatud haldusmenetluse käsiraamatus on kestva mõjuga haldusakti määratletud läbi kestva õiguste piiramise ning leitud, et keelvalt õigusi piirav haldusakt on selline, milles kehtestatud keelud või kohustused on jätkuva iseloomuga, sealhulgas sellised keelud või kohustused, mis on küll tähtajalised, kuid mille lõppemise tähtaeg ei ole veel saabunud. Sealsamas on leitud, et isiku õigusi keelvalt piirav ei ole haldusakt, millega keelduti isikule soodustava haldusakt (loa, toetuse vms) andmisest. Sellisel juhul saab asjaolude muutumisel esitada isik lihtsalt uue taotluse ja see vaadatakse läbi muutunud asjaolusid arvestades. Algset haldusakti, millega keelduti soodustava haldusakti

³⁵⁰ G. Manssen. Der Begriff "Verwaltungsakt mit Dauerwirkung" im SGB-X. – Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1991/5, lk 234.

³⁵¹ U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 223. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg). Sisuliselt sama ka A. Decker (viide 111). VwGO § 113, äärenr 22.1.

³⁵² W.-R. Schenke (viide 105), lk 275.

³⁵³ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R.-P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 44.

³⁵⁴ M. Siegmund (viide 52), lk 150; U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 224. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

³⁵⁵ D. Felix. Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung – eine sinnvolle Kategorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003/4, lk 389.

³⁵⁶ U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 225. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

³⁵⁷ C. Bumke (viide 300), lk 177.

andmisest, eraldi kehtetuks tunnistama ei pea, sest sellega võeti seisukoht üksnes isiku eelmise taotluse suhtes ning see ei oma reguleerivat iseloomu isiku poolt esitatava uue taotluse suhtes.³⁵⁸ Ka Saksa õiguskirjanduses ei nimetata keeldumist kestva mõjuga haldusaktiks.³⁵⁹

Kui tulla konkreetsete näidete juurde, mida loetakse kestva mõjuga haldusaktiks, siis levinuimaks Saksa õiguskirjanduses toodavaks näiteks kestva mõjuga haldusakti kohta on liiklusemärgid.³⁶⁰ C. Polzin on lisaks üldise näitena toonud ka sellised politsei poolt antavad korraldused, mis sisaldavad endas pidevalt aktuaalsena püsivaid kohustusi. Kui sellise korralduse eeldused hiljem ära langevad, nt ohuolukord möödub, siis muutub ka korrakaitsealane korraldus õigusvastaseks.³⁶¹ Samuti on näiteks toodud jooksva rahalise koormise määramine, ametniku ametisse nimetamine ning ettevõtte tegevuse keelamine,³⁶² kohustus sõidupäeviku pidamiseks, ehitusõiguslikud kasutuskeelud, relva omanemise keeld, erikooli suunamine jne.³⁶³ Eesti kohtupraktikas on kestva mõjuga haldusaktiks peetud kinnipeetava tööle määramise käskkirja selle kehtivusaja jooksul.³⁶⁴

Kestva mõjuga haldusakte on võimalik jagada soodustavateks ja koormavateks. Koormavaks kestva mõjuga haldusaktiks on Saksa kohtupraktikas loetud ehitamise peatamise korraldust (kuna selles sisaldub keeld ehitustöid jätkata); erinevaid kasutamisest hoidumise korraldusi (kuna selles sisaldub kehtev keeld asja kasutada); korrakaitseõiguslikke talumis- ja hoidumiskorraldusi; haldusakti või selle kõrvaltingimusega kehtestatud kohustust kestvalt teatud kindlal viisil käitumiseks; mälestise ajutise kaitse alla võtmist, ettekirjutust apteekide lahtiolekuaegade kohta, igakuiste maksete määramist; sunnirahahoiatust ja sunniraha määramist kuni selle sissenõudmiseni;³⁶⁵ samuti teatud kommunikatsioonidega liitumiseks või kasutamiseks kohustavaid ettekirjutusi.³⁶⁶ Soodustavateks kestva mõjuga haldusaktideks on peetud erinevaid lubasid (niivõrd, kui need kehtiva õiguse järgi jätkuvalt vajalikud on); elamisluba;

³⁵⁸ A. Aedmaa (viide 13), lk 353.

³⁵⁹ Välistatud ei ole, et teatud eritingimustel, nt kui seaduses on sätestatud, et keeldumise korral on isikul keelatud esitada teatud ajaperioodi jooksul taotlust uuesti, saab sellist haldusakti vaadelda siiski ka kehtvat mõju omavana, sest see piirab ka õigust taotluse uueks esitamiseks tulevikus.

³⁶⁰ M. Siegmund (viide 52), lk 150; R. Uerpmann-Witzack, A. Ederharter. Neuere Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht. – Juristische Arbeitsblätter 2013/8, lk 566; C. Polzin (viide 329), lk 212.

³⁶¹ C. Polzin (viide 329), lk 212. Sama ka F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 43.

³⁶² S. Detterbeck (viide 114), lk 168; U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 224. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

³⁶³ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 43.

³⁶⁴ RKHKo 3-3-1-44-14, p 15.

³⁶⁵ U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 224. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

³⁶⁶ F. Hufen (viide 302), lk 398.

ametnikule antud luba töötada osalise tööajaga; sotsiaaltoetuse määramist teatud perioodiks; ametniku ametisse nimetamist.³⁶⁷

Kui püüda määratleda kestva mõjuga haldusakti läbi selle, mida niisuguseks haldusaktiks ei loeta, siis on Saksa õiguses leitud, et ainuüksi asjaolu, et haldusakt mõjutab õiguslikku olukorda kestvalt (nt sundvõõrandamisotsus) ei tee seda veel kestva mõjuga haldusaktiks.³⁶⁸ Kestva mõjuga haldusakt ei ole selline, mis ammendub selles sisalduva ühekordse käsu või keelu täitmisega.³⁶⁹ Nii ei ole loa tühistamine kestva mõjuga haldusakt – kui luba vajav tegevus on isiku jaoks sellest alates võimatu, siis tuleneb see tagajärg seadusest, mis nõuab selleks tegevuseks loa olemasolu, mitte aga tühistamisest, mis ammendub ühekordse õigusliku olukorra kujundamisega. Samuti puudub kestev mõju haldusaktil, millega otsustatakse teatud ajahetkel mingi õiguse olemasolu või puudumise üle. Ka ei ole kestva mõjuga haldusakt näiteks tehingu heakskiitmine, sest tehingu kehtivaks muutumisel see “ammendab” ennast ja tuleks tehingu muutumisel uuesti välja anda. Kestva mõjuga haldusaktiks ei loeta näiteks isiku riigist väljasaatmist, ristmikul nähtavust takistava heki eemaldamiseks kohustamist, ühekordseks soorituseks kohustavat maksuotsust, liiga suures ulatuses makstud sotsiaaltoetuse tagasinõudmist. Kuigi sellised käsud kehtivad kuni nende täitmiseni, ei ole need siiski kestva mõjuga haldusaktiga täielikult võrreldavad.³⁷⁰

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kestva mõjuga haldusakti määratlemise definitsioonis ei ole seni ühtsele seisukohale jõutud. Töö autori jaoks annab kestva mõjuga haldusakti olemust käesoleva töö kontekstis kõige õnnestunumalt edasi määratlus, mille järgi on kestva mõjuga haldusaktiga tegemist siis, kui haldusakti jätkuv õiguspärane kehtimine eeldab seda, et haldusakti andmise eelduseks olnud faktilised ja õiguslikud asjaolud oleksid jätkuvalt olemas. Kestva mõjuga haldusaktiga ei ole tegemist siis, kui haldusakti andmise õiguslik alus ei nõua seda, et haldusakti andmise eelduseks olnud asjaolud peaksid kestvalt olemas olema. Teisisõnu tuleks vaadata, kas haldusakti eesmärk on kestev reguleerimine või ammendub selle regulatsioon koos kehtivuse saabumisega.³⁷¹ Kui tuua siia kõrvale halduskohtumenetluse dimensioon, siis on töö autori arvates kestva mõjuga haldusaktiga tegemist siis, kui selle kehtetuks muutumine on vajalik kaebaja jaoks (ka) edasiulatuvalt, sest selle kehtivuse jätkumine tooks kaebajale uusi negatiivseid tagajärgi tulevikus. See tähendab, et niisuguse haldusakti negatiivne mõju ei ole minevikus ammendunud, vaid see tekitab tagajärgi jätkuvalt ka tulevikus.

³⁶⁷ U. Stelkens (viide 116). VwVfG § 35, äärenr 224. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

³⁶⁸ M. Siegmund (viide 52), lk 150.

³⁶⁹ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 45.

³⁷⁰ Samas. Rääkides tühistamiskaebuse lahendamisel hilisemate muudatuste arvessevõtmisest, siis sealsamas on märgitud, et on võimalik, et eriseaduse regulatsioon nõuab muudatuste arvessevõtmist ka selliste aktide puhul.

³⁷¹ M. Siegmund (viide 52), lk 150.

Kui illustreerida seda näidetega Eesti kehtivast õigusest, siis näiteks LKS § 10 lg 2 järgi ministri poolt püsielupaiga kaitse alla võtmine nõuab seda, et seal oleks jätkuvalt täidetud eeldused, mis lubavad seda ala käsitleda (kaitstava liigi) püsielupaigana.³⁷² Kui mingil põhjusel kaitstava linnu pesapuud vm objekti enam püsielupaigana käsitleda pole võimalik, siis langeb ära ka selle objekti püsielupaigana kaitse alla võtmise vajadus.³⁷³ Seega on püsielupaigana kaitse alla võtmine kestva mõjuga haldusakt.

Seevastu näiteks maareformi seaduse³⁷⁴ (MaaRS) § 22¹ lg 2² annab põllumajandusliku tootmisega tegelevale isikule õiguse erastada kuni 50 ha põllumajandusmaad talle kuuluva sihtotstarbelises kasutuses oleva loomakasvatushoone juurde. Seadusest ei tulene, et isik peaks vastama erastamise tingimustele (tegelema põllumajandusliku tootmisega ja omama sihtotstarbelises kasutuses olevat loomakasvatushoonet) ka pärast erastamist. Kui need asjaolud hiljem ära langevad, ei ole see maa erastamise otsuse kehtetuks tunnistamise aluseks ka mitte siis, kui samast maast oleks olnud huvitatud teine isik.³⁷⁵ Seega selline haldusakt ei oma kehtvat mõju, sest haldusakti andmise eeldused pidid olema olema ainult haldusakti andmise ajal.

Lihtsustatult saab ilmselt väita ka seda, et kestva mõjuga haldusaktiga ei ole tegemist siis, kui haldusakti andmise eeldused võivad üldse hiljem ära langeda, ilma et see tingiks haldusakti kehtetuks muutmise vajaduse. Kui hilisem asjaolude muutus ei saa mõjutada juba antud haldusakti õiguspärasusele antavat hinnangut, siis ei ole tegemist kestva mõjuga haldusaktiga.

2.2.1.2. Täitmata haldusaktid

Teisena nimetatakse haldusaktidena, mille puhul tekib küsimus õiguspärasuse hindamise ajahetke määramisest, veel täitmata (koormavaid)³⁷⁶ haldusakte. Asjaolude muutumine võib täitmata haldusakti puhul kaasa tuua selle, et see tuleb kehtetuks tunnistada. Nii tuleb kehtetuks tunnistada näiteks ehitise lammutamise korraldus, kui kohtumenetluse kestel on kehtestatud uus planeering ning tänu sellele on ehitis muutunud planeeringuga kooskõlas olevaks; kui ristmik viiakse üle uude asukohta, tuleb kehtetuks tunnistada korraldus, millega kästi likvideerida ristmikul nähtavust takistanud hekk, kuna see ei kujuta endast enam mingit ohtu.³⁷⁷

Nende näidete eeskujul võib väita, et tegelikult on võimalik igasugust haldusakti, mis on omandanud kehtivuse, kuid mida ei ole veel täidetud, samastada

³⁷² Võimalike püsielupaikade liigid on sätestatud LKS § 4 lg-s 5.

³⁷³ Seda küsimust on käsitletud nt TlnHKo 14. juuni 2006, 3-05-1025.

³⁷⁴ RT 1991, 34, 426; RT I, 28.06.2016, 14.

³⁷⁵ MaaRS § 22¹ lg 2² näeb ette eraldi menetluskorra puhuks, kui samast maast huvituvad mitu isikut.

³⁷⁶ Osa autoreid on pidanud vajalikuks ära nimetada, et tegemist on just koormavate täitmata haldusaktidega. Vt nt C. Polzin (viide 329), lk 213.

³⁷⁷ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 45.

kestva mõjuga haldusaktiga. Selline haldusakt on kuni täitmiseni samasugune kestva mõjuga haldusakt – sellest tuleneb jätkuvalt mingisugune kohustus või õigus, mida tuleb arvestada ja täita. U. Mager leiab, et täitmata haldusakti eristamine eraldi kategooriana haldusakti õiguspärasuse hindamiseks määrava ajahetke kindlaksmääramisel ei olegi sobilik.³⁷⁸ Ka C. Polzin peab seda küsitavaks ja leiab, et võimalik on täitmata haldusaktide samastamine kestva mõjuga haldusaktidega,³⁷⁹ st võib järeldada, et ka tema ei pea vajalikuks rangelt rõhutada nende kuulumist eraldi gruppi. Sõltumata sellest, kas täitmata haldusakte ja kestva mõjuga haldusakte üksteisega võrdsustada või mitte, on selge siiski see, et omaette rühma nad moodustavad ning nende lähem käsitlemine on vajalik.

Enamiku autorite seisukohtadest võib järeldada, et vajadus täitmata haldusakti puhul hilisemate muudatuste arvessevõtmiseks ei teki mitte niivõrd seetõttu, et haldusakt oleks muutunud õigusvastaseks, vaid seetõttu, et haldusakti täitmine ei oleks enam õiguspärane. Nii on C. Polzin välja toonud, et koormava haldusakti puhul, mis on veel täitmata, tuleb muutunud asjaolusid arvesse võtta, ja kui seda haldusakti pole enam võimalik täita, tuleks see kehtetuks tunnistada. Nt lammutusettekirjutuse puhul oleks ülemäärane nõuda lammutamise lõpuleviimist, kuna muutunud ehitusregulatsiooni järgi saaks isik samasuguse maja ehitada.³⁸⁰

Eeltoodu põhjal võib jääda mulje, et alati, kui haldusakt on jäetud täitmata, tuleks kohtumenetluses arvesse võtta hiljem toimunud muudatusi, ja kui need on kaebajale soodsad, kaebus rahuldada. Nii see siiski ei ole. Vastasel juhul võiks paljude haldusaktide täitmine muutuda väga raskeks, kuna vaidlustamisega saaks isikud luua arvestatava võimaluse, et faktilised või õiguslikud asjaolud võivad muutuda nende jaoks soodsamas suunas ja et seda tuleb kohtuotsuse tegemisel arvesse võtta. Seetõttu on vale seisukoht, nagu tuleks veel täitmata haldusakti puhul hilisemaid muudatusi arvesse võtta alati ning kõikidel juhtudel.³⁸¹ Iseenesest võiks tõesti väita, et eelnevalt kirjeldatud lammutusettekirjutus, mida ei ole täidetud ja kus kohtuotsuse tegemise ajaks on ehitis tänu uue planeeringu kehtestamisele muutunud õigusega kooskõlas olevaks, on samaväärne näiteks maksuotsusega, kus kohtuotsuse tegemise ajaks on toimunud muudatus soodsamas suunas – näiteks kui maksuotsus määrati 20%-lise käibemaksumäära järgi, siis kohtuotsuse tegemise ajaks on maksuseaduse muutmise käibemaksumäära alandatud 15%-le. Mõlemal juhul on ju isikule pandud kohustus, mida ta ei ole täitnud. Erinevus seisneb aga selles, et kujunenud olukorras saaks esimesel juhul isik pärast lammutusettekirjutuse täitmist ehitise uuesti ehitada, kuna muutunud õiguslik olustik seda võimaldaks. Teisel juhul puuduks aga maksuotsuse adreessadil hoolimata õiguse muutmise igasugune võimalus pärast maksusumma äratasumist seda maksusummat 5% osas tagasi saada. Maksuseaduse muutumine talle sellist olukorda ei looks. Maksu-

³⁷⁸ U. Mager (viide 339), lk 89.

³⁷⁹ C. Polzin (viide 329), lk 213.

³⁸⁰ Samas.

³⁸¹ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 45.

otsus oleks seega jätkuvalt õiguspärane, kuna seda tuleb hinnata üksnes selle andmise ajahetke kontekstis³⁸² ning määravat ajahetke ei ole sellisel juhul põhjust edasi viia. Samamoodi pole vajalik nt joobes tööle tulnud ametniku teenistusest vabastamise käskkirja ümber hinnata seetõttu, et hiljem on ametnik kaineks saanud.³⁸³ F. Hufen ongi selgitanud, et hilisemaid muudatusi ei tule arvesse võtta kõigi haldusaktide puhul, vaid ainult siis, kui haldusakti täitmine pole mõistlik seetõttu, et see tuleb kohe tagasi täita või haldusakt tühistamise korral kohe uuesti välja anda. Näiteks tuleb seda arvestada ehitise lammutamise ettekirjutuse puhul, kui ehitis on vahepeal tänu detailplaneeringu muutmisele õiguspäraseks muutunud; samuti ka väljasaatmisettekirjutuse puhul, kui väljasaade-tav on vahepeal omandanud elamisloa.³⁸⁴

Seega ilmneb, et määrava ajahetke problemaatika ei muutu täitmata haldusakti puhul aktuaalseks mitte igasuguse õigusliku või faktilise asjaolu muutumise korral, vaid ainult siis, kui täitmine oleks kohtuotsuse tegemise ajal võimatu, õigusvastane või viiks samasuguse olukorra taastekkimiseni.

2.2.1.3. Võimalikud erijuhtumid

Eelnevalt käsitletud juhtumid – kestva mõjuga haldusaktid ja täitmata haldusaktid – ei pruugi olla siiski ainukesed, kus määrava ajahetke probleem võib tõusetuda. Nii ei ole sugugi kõik saksa autorid tühistamiskaebuse lahendamisel määravat ajahetke käsitledes pidanud vajalikuks kõigepealt rangelt määratleda neid haldusakte, mille puhul võib määrava ajahetke problemaatika tõusetuda,³⁸⁵ või siis on piirdunud tõdemusega, et see küsimus tekib “eelkõige” kestva mõjuga haldusaktide puhul,³⁸⁶ st see ei pruugi tekkida ainult nende haldusaktide puhul³⁸⁷ ning võimalik on selle küsimuse tõusetumine ka muudel juhtudel. Üksikute autorite puhul võib märgata eeltoodute kõrval ka teistsugust liigitust.³⁸⁸ Ka Eesti senisest kohtupraktikast, mida käsitletakse järgnevalt, nähtub, et kõik olukorrad pole päris nii lihtsalt paigutatavad täitmata või kestva mõjuga haldusaktide alla.³⁸⁹

Seetõttu pole töö autori arvates kindel, et juhtumid, kus tühistamiskaebuse lahendamisel tuleb muutunud õiguslikke või faktilisi asjaolusid arvesse võtta, piirduvad üksnes täitmata või kehtvat mõju omavate haldusaktidega. Selline

³⁸² Konkreetse näite puhul on täpsem rääkida isegi sellest, et maksuotsuses määratud maksu-määr peab vastama kontrollitaval perioodil kehtinud maksumäärale.

³⁸³ W.-R. Schenke (viide 105), lk 272.

³⁸⁴ F. Hufen (viide 302), lk 398.

³⁸⁵ F. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 29 jj.

³⁸⁶ W.-R. Schenke (viide 105), lk 275.

³⁸⁷ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 43.

³⁸⁸ Vt alaptk 2.2.1.

³⁸⁹ Eeskätt õigustloova akti kehtetuks või põhiseadusevastaseks tunnistamisega seotud asjad, vt alaptk 2.2.2.2.

küsimus võib tekkida ka selliste haldusaktide puhul, mis rangelt võttes vaid nende juhtumite alla ei kuulu.

2.2.2. Määrava ajahetke käsitlus Eesti õiguses enne 2012. aastat

Kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud HKMS redaktsioonid ei reguleerinud seda, millise ajahetke seisuga peab kohus tühistamiskaebuse³⁹⁰ lahendamisel haldusakti õiguspärasust hindama. Seetõttu jäi see küsimus eeskätt kohtupraktika lahendada. Järgnevalt vaadeldakse lähemalt, millised olid selles küsimuses kohtute seisukohad kuni 2012. aastani.

2.2.2.1. Üldine lähenemine varasemas kohtupraktikas

Olukordades, kus Riigikohus selle küsimusega enne 2012. aastat kokku puutus ja pidas vajalikuks oma seisukohti anda, sedastati enamasti, et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata selle andmise aja seisuga.³⁹¹ Seda seisukohta põhjendati peaaasjalikult viitega HMS §-le 54, mis sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas. Sellest normist järeldas Riigikohus, et kuna haldusakt peab vastama selle andmise hetkel kehtivale õigusele ja faktilisele olukorrale, saab kohus tühistamisnõude raames haldusakti hinnata üksnes akti andmise aja seisuga.³⁹²

Kuigi selline seisukoht oli valdav, ei olnud see siiski päris ainuke. Abstraktselt, täpsemaid selgitusi andmata, on Riigikohus *obiter dictum*'i korras märkinud, et tühistamiskaebus võib jääda rahuldamata kohtumenetluse käigus muutunud asjaolude tõttu, mille eest kaebaja ei vastuta.³⁹³ Samuti on Riigikohtu halduskollegium vähemalt kahel korral märkinud, et ehkki haldusakti õiguspärasust tuleb kontrollida nende asjaolude valguses, mis esinesid

³⁹⁰ Tühistamiskaebuse kontekstis kerkis küsimus reaalselt päevakorda alles 2000. aastal, sest kuni 31. jaanuarini 1999 kehtinud HKMS (RT I 1993, 50, 694; RT I 1999; 31; 425) ei näinud tühistamiskaebuse esitamist ette. Kohus võis tollal kehtinud HKMS § 20 lg 1 p 1 ja lg 2 järgi haldusakti üksnes seadusevastaseks tunnistada ning teha ettepaneku asi uuesti läbi vaadata ja teha uus otsus.

³⁹¹ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 44; RKEKo 3-3-1-72-09, p 18; RKHKo 3-3-1-29-02, p 12; 3-3-1-33-02, p 11; 3-3-1-52-04, p 18; 3-3-1-32-05, p 17; 3-3-1-6-07, p 10; 3-3-1-37-10, p 15; 3-3-1-80-10, p 23; hiljem ka nt 3-3-1-67-12, p 16; 3-3-1-22-13, p 11; RKHKm 3-3-1-3-97, p 1; 3-3-1-56-02, p 10. Sama ka ringkonnakohtute praktikas, nt TlnRnKo 9. veebruar 2009, 3-08-1172, p 10; 29. aprill 2011, 3-08-1172, p 19.

³⁹² Samast seisukohast juhinduti siiski ka varem, enne HMS jõustumist. Vt nt RKHKm 3-3-1-3-97, p 1, kus hilisema õiguse kohaldamata jätmist põhjendati sellega, et hilisem üldakt ei oma tagasiulatuvat jõudu ja et vaidlustatud korraldusele saab õigusliku hinnangu anda läbi nende üldaktide, mis kehtisid korralduse andmise ajal.

³⁹³ RKHKo 3-3-1-33-05, p 15. Märkida võib, et ehkki selle seisukoha põhjendusena võib mõista viidet Riigikohtu lahendile asjas nr 3-3-1-25-02, jääb siiski arusaamatuks, kuidas viidatud lahendist selline järeldus tuletati.

haldusakti andmise ajal, oleksid kohtud pidanud siiski arvestama sellega, et kohtumenetluse käigus asjaolud muutusid.³⁹⁴ Esimesel juhul andis kohalik omavalitsus pärast seda, kui hooned olid juba erastatud, samade hoonete suhtes ka osalise tagastamise korralduse. Viimati nimetatud korralduse peale esitatud kaebuse rahuldamisel ja tagastamiskorralduse tühistamisel võttis Riigikohus muuhulgas arvesse seda, et kohtumenetluse kestel (st pärast tagastamiskorralduse andmist) oli erastatud hoonete juurde kuuluv maa kantud juba kinnistusraamatusse ja erastatud hooned muutunud seega maa oluliseks osaks ning kehtiva õiguse järgi oli hoonete tagastamine võimatu.³⁹⁵ Teises lahendis Riigikohus haldusakti ise ei tühistanud, kuid see oli üks asjaoludest, mis tingis asja alama astme kohtusse uueks lahendamiseks saatmise.³⁹⁶

Kui neid lahendeid lähemalt uurida, siis võib ilmselt väita, et esimesel juhul oli tegemist täitmata haldusaktiga – vaidlustatud haldusakt oli hoonete tagastamise korraldus, mida ei olnud veel täidetud, st hooneid isikule tagastatud. Kohtumenetluse kestel olid muutunud asjaolud selliselt, et seda haldusakti ei olnudki enam võimalik kehtiva õiguse järgi täita (kuna hoonetealune maa oli juba erastatud ja hooneid ei olnud võimalik maast enam lahutada ja tagastada).³⁹⁷ Teisel juhul oli vaidlustatud haldusakt maa erastamise korraldus ning kaebajad soovisid sama maa tagastamist. Riigikohtu põhjendustest on võimalik järeldada, et erastamiskorraldust käsitati kestva mõjuga haldusaktina – Riigikohus leidis nimelt, et vajalik võib olla erastamiskorralduse tühistamine HMS § 65 lg 3 alusel. See säte reguleeribki aga seda, millal tuleb kestvalt õigusi piirav (st kestva mõjuga) haldusakt kehtetuks tunnistada.³⁹⁸

³⁹⁴ RKHKo 3-3-1-52-04, p 18; 3-3-1-32-05, p 17.

³⁹⁵ RKHKo 3-3-1-52-04, p 18–19.

³⁹⁶ RKHKo 3-3-1-32-05, p-d 17–19. Selles asjas oli maa tagastamise õigustatud subjektid vaidlustanud sama maa erastamise korralduse, kuna erastamine võttis neilt võimaluse selle maa tagastamisele. Maa erastati lõhkematerjale hoiustavale äriühingule ning erastamisel lähtuti maa suuruse määramisel muuhulgas sellest, et tagatud oleks piisav ohutsoon ümber lõhkeainete asukoha. Uue asjaoluna kohustas Riigikohus arvesse võtma seda, et pärast vaidlustatud korraldusi äriühingule enam lõhkematerjalide hoiuluba ei väljastatud ja järelikult võivad muutunud asjaolud õigustada vajadust lõhkematerjali hoidmiseks ette nähtud ohutsooni vähendamiseks, st erastatava maa suuruse vähendamiseks ja selle vähemalt osaliselt tagastamiseks.

³⁹⁷ Juhuks, kui maa erastamine või tagastamine on toimunud ekslikult, on võimalus selle menetluse tagasitaitmiseks sätestatud AÕSRS § 10 lg-s 5 ja § 11 lg-s 5 – isikul, kelle õigusi sellise erastamise või tagastamisega rikuti, oli õigus nõuda kande parandamist, mille järel kanti maa omanikuna kinnistusraamatusse riik. Kuid juhuks, kui tagastamise või erastamise objektiks olid hooned ning need olid tänu ekslikule maa tagastamisele või erastamisele muutunud maa oluliseks osaks TsÜS § 53 mõttes, ei olnud seadusandja võimalusi selle olukorra tagasitaitmiseks ette näinud.

³⁹⁸ Täpsemaid selgitusi, miks luges Riigikohus erastamiskorraldust kestva mõjuga haldusaktiks, ei olnud lahendis esitatud. Võimalik, et Riigikohus lähtus sellest, et kaebajatele maa tagastamist ega tagastamata jätmist ei olnud veel otsustatud, erastamiskorraldus määras aga ära selle, et vähemalt kaebajate soovitud ulatuses maa tagastamist ei saa enam toimuda (maa erastamine määras ära selle, kui palju saab maad tagastada, vt nt RKHKm 3-3-1-36-99, p 4; 3-3-1-45-99, p 5; RKHKo 3-3-1-31-00, p 2; 3-3-1-32-05, p 9). Töö autor ei ole veendunud,

Hiljem muutunud asjaolude arvessevõtmist võib märgata ka sellistes lahendites, kus Riigikohus eraldi ei rõhutanud, et hilisemate muudatustega tuleb tühistamiskaebuse lahendamisel arvestada, kuid samas on ta ise asja lahendamisel just nii toiminud. Tegemist oli asjaga, kus maksuhaldur tegi pankrotis äriühingu juhatuse liikmete suhtes vastutusotsuse,³⁹⁹ et nõuda neilt sisse äriühingu maksuvõlg. Pärast vastutusotsust oli aga pankrotimenetluses tehtud kompromissotsus, millega juriidilise isiku maksuvõlga vähendati ning mille juriidiline isik oli tasunud. Seetõttu leidis Riigikohus, et MKS § 40 lg-st 1 ja § 96 lg 6 p-st 3 tulenevalt ei saa äriühingu seadusliku esindaja suhtes enam vastutusotsust teha, sest puudub äriühingu maksuvõlg.⁴⁰⁰ Hilisemate asjaolude arvessevõtmise vajadust on Riigikohus mõõnnud ka isiku välisriigile väljaandmise menetluse⁴⁰¹ raames, kus pärast väljaandmise õigusliku lubatavuse kohtulikku kontrolli maa-kohtus otsustab isiku väljaandmise Vabariigi Valitsus.⁴⁰² Tõsi, seal püstitas Riigikohus konstruktsiooni, kus muutunud asjaolusid ei võetaks arvesse mitte tühistamislõpetuse lahendamisel, vaid jätkuva toiminguga lõpetamise või toiminguga sooritamise hoidumise nõude lahendamisel.⁴⁰³

Seega esineb Riigikohtu senises praktikas piisavalt näiteid, mille puhul on tühistamiskaebuse⁴⁰⁴ lahendamisel arvesse võetud hiljem, pärast haldusakti andmist ilmnenu asjaolusid. Eelkirjeldatud näited on sarnaselt teoreetilises kirjanduses esitatud tüüpnäidetele tõusetunud just kestva mõjuga või täitmata koormava haldusakti puhul. Arvestades seda, et Riigikohus on hilisemate asjaolude arvessevõtmise võimalikkust sisuliselt aktsepteerinud,⁴⁰⁵ mõjub eksitusse-

et tegemist oli kestva mõjuga haldusaktiga, sest sisuliselt väljendus regulatiivsus ühekordses otsustuses ning sellel ei olnud kehtvat iseloomu.

³⁹⁹ MKS § 92 lg 1 järgi tehakse vastutusotsus maksuvõla sissenõudmiseks kolmandalt isikult, kes seaduse alusel vastutab maksumaksja või maksu kinnipidaja kohustuste täitmise eest. Levinuimaks näiteks on ilmselt äriühingu maksuvõla sissenõudmine äriühingu juhatuse liikmelt.

⁴⁰⁰ RKHKo 3-3-1-53-05, p 12–13; 3-3-1-41-05, p-d 16–18. Tõsi, ka neis asjades hindas Riigikohus haldusakti (vastutusotsuse) õiguspärasust ka sisuliselt ning leidis, et see oli õigusvastane. Seega ei olnud ka neis asjades ainsaks haldusakti tühistamise põhjuseks hilisem asjaolude muutumine.

⁴⁰¹ Reguleeritud kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS, RT I 2003, 27, 166; RT I, 31.12.2016, 46) §-des 438–456.

⁴⁰² KrMS §-d 450–451¹ ja § 452 lg 1.

⁴⁰³ RKEKo 3-3-1-72-09, p 18. See tähendab, et tühistamislõpetuse lahendamisel ei oma muutunud asjaolud tähtsust, kuid need võivad tähtsust omada nimetatud toiminguga lõpetamise nõude või keelamislõpetuse lahendamisel. Vt selle kohta lähemalt alaptk 2.2.6.1.

⁴⁰⁴ Lisaks tühistamiskaebusele on uusi asjaolusid võetud arvesse ka asjas, kus lõplikuks nõudeks jäi tuvastamislõpetus. Nii võttis Riigikohus arvesse, et riigieelarve kirje vaidlustanud kohalik omavalitsusüksus, kes leidis, et talle oli määratud liiga vähe rahalisi vahendeid, sai pärast kaebuse esitamist riigi lisaeelarvest raha juurde. Vt RKÜKo 3-3-1-46-03, p-d 37–38. Vt aga ka samale otsusele lisatud riigikohtunik J. Põllu eriarvamust.

⁴⁰⁵ Tundub, et võimalusel on Riigikohus selle küsimuse käsitlemist ka vältinud. Vt nt RKHKo 3-3-1-6-07, kus kohtuotsuse tegemise ajaks oli vaidlustatud haldusakti andmise põhiline eeldus – see, et kaebaja poolt erastada soovitud maal asus I kaitsekategooria kaitsealuse linnuliigi pesa – kadunud. See oli kohtumenetluse kestel tõenäoliselt inimtegevuse tulemusena hävitatud (vt TlnHKo 14. juuni 2006, 3-05-1025).

ajavalt korduvalt samal ajaperioodil tehtud lahendites rõhutatu, et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata üksnes selle andmise aja seisuga.⁴⁰⁶

Lisaks eeltoodud näidetele, kus vajadus hiljem ilmnenud asjaolude arvessevõtmiseks tõusetus erinevat liiki haldusaktide puhul, joonistub Riigikohtu praktikas välja eraldi suur juhtumite grupp, mille puhul võib samuti, vähemalt tinglikult, rääkida muutunud asjaolude arvessevõtmisest. Seda juhtumite gruppi vaadeldakse järgnevas alapeatükis.

2.2.2.2. Haldusakti aluseks oleva õigustloova akti kehtetuks tunnistamise arvessevõtmine

On võimalik, et pärast haldusakti andmist tunnistatakse haldusakti aluseks olev õigusnorm põhiseaduse vastaseks (ja kehtetuks). Mõistetavalt tõusetub sellisel juhul küsimus, kas ja kuidas mõjutab see hinnangut sama normi alusel antava haldusakti õiguspärasusele, kui selle üle on käimas kohtuvaidlus.

Eesti kaasaegses kohtupraktikas on ilmselt tuntuimateks sellelaadseteks asjadeks nn “maksuintresside asjad”. Nimelt tunnistas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2002. aastal põhiseaduse vastaseks maksuvõla eest tasutava intressimäärade kehtestamise regulatsiooni ja vastavad intressimäärad.⁴⁰⁷ Õiguskirjanduses märgiti pärast selle otsuse tegemist, et kujunenud õiguslikus olukorras on tõenäoline nende intressiettekirjutuste tühistamine halduskohtus, mis on juba vaidlustatud või mille vaidlustamise tähtaeg ei ole möödunud.⁴⁰⁸ Nii ka läks, põhiseaduse vastaseks tunnistamise hetkel halduskohtus pooleli olnud vaidlustes tühistati⁴⁰⁹ maksuameti ettekirjutused⁴¹⁰ või muud haldusaktid⁴¹¹ intressinõuete osas.

Sellist asjade käiku arvestades võib püstitada küsimuse, kas asjakohaste seadusesätete põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamine tähendas õigusliku olukorra muutust. Sellest võrsub järgmine küsimus – kas pärast seda otsust tehtud kohtuotsused, millega kaebused rahuldati, olid antud muutunud õiguslikust olukorrast lähtudes?

⁴⁰⁶ Vt allmärkus 391.

⁴⁰⁷ Asjas nr 3-4-1-8-02 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et MKS (1. jaanuarist 1994 kuni 11. maini 1996 ning 12. maist 1996 kuni 30. juunini 2002 kehtinud redaktsioonides) § 28 lg 4 oli põhiseadusevastane osas, millega sama paragrahvi 1. lõikes sätestatud intressi määra kehtestas rahandusminister. Samuti tunnistati nimetatud otsuses, et rahandusministri erinevate määrustega kehtestatud intressimäärad olid põhiseaduse vastased.

⁴⁰⁸ I. Pilving. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – *Juridica* 2002/10, lk 708.

⁴⁰⁹ Märkida võib, et toleaeagsetest kohtulahenditest nähtuvalt tunnistas mitmes pooleliolevas vaidluses intressiettekirjutuse kehtetuks ka maksuhaldur ise, ootamata ära sellekohast kohtulahendit – vt nt RKHKo 3-3-1-35-03, p 8; 3-3-1-40-04, p 4.

⁴¹⁰ Vt nt RKHKo 3-3-1-7-03; 3-3-1-40-03; TrtRnKo 27. november 2002, 2-3-198/2002.

⁴¹¹ RKHKo 3-3-1-35-03. Selles asjas tühistati maksuhalduri otsus, millega oli isiku kaebus (tänapäevases mõttes vaie) maksuettekirjutuse peale rahuldamata jäetud.

Riigikohus sõnastas iseenesest neis lahendites reegli, et kui kohaldamisele kuuluv õigustloov akt on kohtumenetluse ajal tunnistatud põhiseaduse vastaseks, peab kohus neid muutusi arvestama.⁴¹² Sellest seisukohast juhindudes võiks eelnevale küsimusele vastata jaatavalt. Saaks asuda seisukohale, et järelikult tähendab normi põhiseaduse vastaseks tunnistamine muudatust õiguslikus olukorras ning vastavalt on kohtuotsustes, mis on tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsust arvestades, arvesse võetud pärast haldusakti andmist toimunud muudatusi õiguslikus olukorras.

Samas võib ka väita, et sellistel juhtudel oli alusnorm algusest peale põhiseadusvastane ning järelikult olid ka sellel normil põhinevad haldusaktid õigusvastased juba nende andmise hetkel. Ka Saksa õiguskirjanduses leitakse, et haldusakt, mis põhineb kehtetuks tunnistatud seadusel, on algusest peale õigusvastane.⁴¹³ Käsitletud maksuintresside näite puhul tähendab see seda, et suvalisel hetkel oleks kohus asja läbivaatamise käigus võinud algselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ja kaebuse rahuldada ning maksuettekirjutuse intresside osas kehtetuks tunnistada.⁴¹⁴ Ning vastavalt ei toimunud kirjeldatud lahendites uute asjaolude arvessevõtmist, kuna algusest peale oli tuginetud põhiseaduse vastasele üldaktile. Ehkki nõustuda võib käsitlusega, et põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistatud normil põhinev haldusakt oli algusest peale õigusvastane, tekib sellegipoolest siinkohal hulk küsimusi. Nii ei saa esiteks mööda vaadata sellest, et normi põhiseaduse vastaseks või kehtetuks tunnistamine toimub sündmusena hiljem, ühel konkreetsel ajahetkel. See sündmus muudab õiguslikku olukorda selliselt, et enam pole kohtutel, kes peaksid kohaldama sama normi, võimalik mööda vaadata normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamise faktist ning normi jätkuvalt kohaldada. Kui enne põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud Riigikohtu otsust oluks kohtul võimalik kas põhiseaduslikkuse probleemist mööda vaadata või normi põhiseaduspäraseks pidades seda siiski kohaldada, siis pärast Riigikohtu poolt normi kehtetuks või põhiseaduse vastaseks tunnistamist ta enam seda sisuliselt teha ei saaks.⁴¹⁵ Seega ehkki norm võis küll põhiseadusega vastuolus olla algusest peale, on määravaks hetkeks, millest alates tuleb sellega alati vältimatult arvestada, ikkagi Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud kohtuotsuse tegemise hetk. Kui see toimub pärast haldusakti andmist, siis arvestab kohus sisuliselt ikkagi pärast haldusakti andmist aset leidnud sündmust, mis seni kehtinud õiguslikku olustikku muudab. Teiseks, kui seada esiplaanile asjaolu, et Riigikohtu poolt normi põhiseadusvastaseks ja/või kehtetuks tunnistatud norm oli algusest peale, st ka vaidlustatud haldusakti andmise ajal põhiseaduse vastane, ja väita sellest tulenevalt, et järelikult ei ole õiguslikus

⁴¹² RKHKo 3-3-1-35-03, p 9; 3-3-1-40-03, p 5.

⁴¹³ E. Peuker. Folgen der Nichtigerklärung der gesetzlichen Grundlage von Verwaltungsakten und Verwaltungsverfahren. – Deutsches Verwaltungsblatt 2015/19, lk 1235; M. Sachs (viide 116). VwVfG § 44, äärenr 105. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg).

⁴¹⁴ Täpsemalt on tegemist kohtu kohustusega, vt HKMS § 158 lg 4.

⁴¹⁵ Isegi kui kohus seda teeks, oleks see uues situatsioonis juba ilmselge kohtuotsuse tühistamise alus.

olukorras muudatust toimunud, siis tekib küsimus n-ö erandlike olukordadega põhiseaduslikkuse järelevalves. Nt võib Riigikohus lükata normi kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁴¹⁶ (PSJKS) § 58 lg 3 alusel edasi.⁴¹⁷ Sellega möönab Riigikohus sisuliselt senise olukorra jätkumise lubatavust teatud ajahetkeni ja sellest peaks kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni lähtuma sarnastes vaidlustes ka kohtud. See näitab ilmekalt, et õigustloova akti kehtetuks tunnistamine toimub konkreetse ajalise murdepunktina. Ka on võimalik, et hinnang mingi normi põhiseaduspärasusele muutub ajas – nt kui regulatsiooniesemeks olevad faktilised asjaolud olulisel määral muutuvad või kui seaduse vastuvõtmisel antud prognoosid tulevikus valeks osutuvad.⁴¹⁸ Nii võib kujuneda olukord, kus varem põhiseadusega kooskõlas olnud normi ei ole mingil hetkel võimalik enam põhiseaduspäraseks lugeda.⁴¹⁹ Ka sellise olukorra puhul on keeruline üheselt väita, et selline norm oli algusest peale põhiseaduse vastane. St tekkida võib olukord, kus haldusakt vastas andmise ajal alusnormile ning ka alusnorm oli sel ajal veel põhiseaduspärane, kuid haldusakti peale esitatud kaebuse läbivaatamisel tuleb alusnorm lugeda juba põhiseaduse vastaseks kas kohtu enda initsiatiivil või siis seetõttu, et vahepeal jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsus on selle põhiseaduse vastaseks tunnistanud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve korras õigusnormi põhiseaduse vastaseks või kehtetuks tunnistava kohtuotsuse murdepunktiline tähtsus väljendub veel ka selles, et vastavalt ATSS § 8 lg 3 p-le 2 ei tohi sunnivahendit rakendada siis, kui ettekirjutuse aluseks olnud õigusnorm on tunnistatud kehtetuks. Järelikult on näiteks sunnivahendi kohaldamise õiguspärasuse üle käivas vaidluses vältimatult määrava tähtsusega see, kui selle kohtumenetluse kestel on põhiseaduslikkuse järelevalve korras ettekirjutuse aluseks olev norm kehtetuks tunnistatud. Sellest hetkest alates oleks sunnivahendi rakendamine õigusvastane, sest see on

⁴¹⁶ RT I 2002, 29, 174; RT I, 06.05.2016, 8.

⁴¹⁷ Sellist võimalust saab kasutada siis, kui seadusandjal on uue regulatsiooni väljatöötamiseks vaja rohkem aega või kui seadusesätte ootamatu puudumine tekitab probleeme. Vt R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – *Juridica* 2006/6, lk 416.

⁴¹⁸ C. Bumke (viide 300), lk 163.

⁴¹⁹ Eesti kohtupraktikast võib näiteks tuua Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse (ORAS, RT 1991, 21, 257; RT I, 23.03.2015, 97) § 7 lg-ga 3 seotud vaidlused. See säte nägi ette, et teatud tingimustele vastavate isikute vara tagastamine või kompenseerimine lahendatakse riikidevahelise kokkuleppega. Paraku reaalses elus sellist kokkulepet pika aja jooksul sõlmida ei õnnestunud. Esimesena osutas Riigikohtu halduskolleegium, et olukorras, kus üle kümne aasta ei ole taolist kokkulepet sõlmitud, on jätnud riik vastava isikutegrupi ebamäärasesse olukorda, mis on vastuolus PS §-ga 14 (RKHKo 3-3-1-41-01, p 5), algatamata sealjuures siiski põhiseaduslikkuse järelevalvet. Umbes aasta hiljem tunnistas aga Riigikohtu üldkogu ORAS § 7 lg 3 põhiseaduse vastaseks (RKÜKo 3-4-1-5-02) ning omakorda umbes neli aastat hiljem ka kehtetuks. Kehtetuks tunnistamist põhjendas üldkogu just sellega, et kui esimeses otsuses piirduti sätte põhiseaduse vastaseks tunnistamisega selleks, et anda seadusandjale võimalus ORAS § 7 lg 3 viimiseks põhiseadusega kooskõlla, siis kuna enam kui kolme aasta jooksul ei ole seadusandja midagi ette võtnud, tuleb aastaid kestnud põhiseaduse vastase olukorra lõpetamiseks tunnistada säte kehtetuks (RKÜKo 3-3-1-63-05, p 27).

vastuolus ATSS 8 lg 3 p-ga 2. Niisugusel juhul ei ole sundtäitmise (või muude koormavate haldusaktide täitmise)⁴²⁰ takistuseks mitte alusnormi põhiseadusevastatus (mis võis isegi varem olemas olla), vaid hoopis alusnormi kehtetuks tunnistamise fakt haldusakti andmise ja täitmise vahelisel perioodil.⁴²¹

Eelneva tõttu kaldub töö autor arvama, et ka põhiseaduslikkuse järelevalve korras õigusnormi põhiseaduse vastaseks või kehtetuks tunnistamist saab käsitada muudatusena õiguslikes asjaoludes, millest võib sõltuda haldusakti õiguspärasusele antav hinnang teises haldusasjas. Seetõttu leiab autor, et Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtavat otsust õigustloova akti või selle sätte põhiseadusevastaseks või kehtetuks tunnistamise kohta tuleks lugeda siiski (vähemalt tinglikuks) õigusliku olukorra muutuseks hoolimata sellest, et normi põhiseadusevastatus võis eksisteerida juba varem, sh vaidlustatud haldusakti andmise ajal. Sarnasele järeldusele orienteerib ka Riigikohtu eelviidatud praktika.⁴²²

Küsida võib ka seda, kas on vahet, kas Riigikohus on tunnistanud asjassepuutuva sätte põhiseaduse vastaseks või kehtetuks?⁴²³ Vähemalt Riigikohtu praktika järgi otsustades tundub, et käesoleva küsimuse kontekstis ei oma tähtsust see, kas norm tunnistati kehtetuks või ainult põhiseaduse vastaseks. Mõlemal juhul tuleb lugeda, et kui see norm oli aluseks mõne haldusakti andmisele või toimingu sooritamisele, siis on see alus sisuliselt ära langenud.⁴²⁴ Oluline on rõhutada, et selline muutunud hilisema õigusliku olukorra arvessevõtmine on eelnevast nähtuvalt võimalik vaid juhul, kui haldusakt ei ole omandanud formaalset õigusjõudu – haldusakt oli muudatuse ajal juba kas halduskohtus vaidlustatud või selle vaidlustamise tähtaeg ei olnud veel möödunud. Ehkki Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsustel on üldjuhul tagasiulatav jõud,⁴²⁵ ei tähenda see põhiseaduse vastaseks või kehtetuks tunnis-

⁴²⁰ Riigikohtu hinnangul ei kohaldu ATSS § 8 lg 3 p-s 2 sätestatud põhimõtte mitte üksnes sunnivahendi (st haldusorgani ettekirjutuse täitmata jätmise korral määratud sunniraha või asendustäitmise, vt ATSS § 1 lg 1) puhul, vaid Riigikohtu hinnangul on selles sättes väljendatud haldustäitemenetluse üldpõhimõtte, mis kehtib lisaks asendustäitmise ja sunniraha kohaldamise juhtudele ka muude piiravate või koormavate haldusaktide täitemenetluses. RKHKo 3-3-1-3-04, p 10.

⁴²¹ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 317.

⁴²² RKHKo 3-3-1-35-03, p 9; 3-3-1-40-03, p 5.

⁴²³ PS ei anna selget vastust, mis erinevus on seaduse põhiseaduse vastaseks tunnistamisel ning seaduse kehtetuks tunnistamisel. PS § 15 annab seaduste või muude õigusaktide puhul üksnes põhiseaduse vastaseks tunnistamise võimaluse, PS § 152 lg 2 võimaldab ka nende kehtetuks tunnistamist. PSJKS § 15 lg 1 võimaldab järeldust, et kehtetuks tunnistatakse üksnes jõustunud ja hetkel kehtiv õigustloov akt. Põhiseaduse vastaseks tunnistatakse jõustumata õigustloov akt, selle andmata jätmine või siis õigustloov akt või selle andmata jätmine taotluse esitamise ajahetke seisuga. Sellegipoolest on Riigikohtu üldkogu piirdunud üksnes seadusesätte põhiseaduse vastaseks tunnistamisega olukorras, kus säte oli ka otsuse tegemise hetkel kehtiv, andmaks seadusandjale võimaluse küsimuse reguleerimiseks (vt RKÜKo 3-4-1-5-02, p 37).

⁴²⁴ Ühesuguste tagajärgede järgnemine on selgelt väljendatud nt RKHKo 3-3-1-64-04 p-s 17.

⁴²⁵ RKÜKo 3-3-2-1-07, p-d 19-20; 3-3-1-35-15, p 47; RKPko 3-4-1-2-07, p 23; 3-4-1-25-11, p 55; 3-4-1-27-13, p 83; RKHKo 3-3-1-2-10, p 19. Varem oli siiski teistsugune seisukoht, vt

tatud üldakti alusel antud haldusakti kehtetuks muutumist.⁴²⁶ Selline haldusakt jääb kehtima ning kui see on täidetud, ei ole võimalik selle tagasitäitmist nõuda ilma haldusakti kehtetuks tunnistamiseta või muutmiseta.⁴²⁷ Nii ei olnud eelnevalt viidatud asjades, kus põhiseaduse vastaseks tunnistati maksuintresside regulatsioon, maksumaksjal õigust taotleda enne põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse jõustumist tasutud maksuintresside tagastamist, kui isik ei olnud tähtaegselt intresside määramist vaidlustanud.⁴²⁸ Samuti polnud isikutel õigust kahju hüvitamisele, kui nad polnud intressinõuet tühistamisinõudega vaidlustanud.⁴²⁹

Samuti ei oma kohtupraktika järgi otsustades tähtsust ka see, kas vaidlustatud haldusakt, mille aluseks olev õigusnorm on kohtumenetluse kestel põhiseaduse vastaseks või kehtetuks tunnistatud, on täidetud või mitte. Nt eelnevalt viidatud intressiasjade puhul pole alust väita, et kõikidel juhtudel, kus tühistamiskaebus rahuldati, oli intresside tasumise nõue veel täitmata. Kohtulahenditest reeglina sellekohast infot ei nähtu, kuid eeldada võib, et vähemalt osadel juhtudel oli maksuettekirjutus intresside suurenemise vältimiseks täielikult tasutud. Küsimusel, kas intressinõue oli täidetud või mitte, ei pidanud vajalikuks peatuda ka kohtud. Seega ei saa rääkida, et tegemist oleks olnud veel täitmata haldusaktidega, mida, nagu eelnevalt märgitud, tuuakse näiteks haldusaktidest, mille puhul tuleb hiljem muutunud asjaolusid arvesse võtta. Sel põhjusel pidas ka töö autor võimalikuks, et hilisemate muudatuste arvessevõtmise vajadus võib tekkida peale kestva mõjuga haldusaktide ja täitmata haldusaktide ka veel mingitel juhtumitel, kus erandlikud asjaolud seda nõuavad.⁴³⁰

nt RPKKo 3-4-1-5-00, p 37; RKÜKo 3-4-1-10-00, p 37; RKHKo 3-3-1-59-03, p 8. Tagasiulatava jõu küsimustes vt täpsemalt M. Ernits. PS § 152, p 5.3.4. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. – Arvutivõrgus <http://www.pohiseadus.ee> (18. veebruaril 2017).

⁴²⁶ RKHKo 3-3-1-53-01, p 3; 3-3-1-14-02, p 17; 3-3-1-26-08, p 16; 3-3-1-50-09, p 13; 3-3-1-45-12, p 29.

⁴²⁷ RPKKo 3-4-1-27-13, p 83.

⁴²⁸ RKHKo 3-3-1-59-03, p 8. Sisuliselt sama seisukoha kordamist sarnases situatsioonis vt RPKKo 3-4-1-5-00, p 37.

⁴²⁹ RKHKo 3-3-1-3-04, p 16; 3-3-1-74-06, p 12; 3-3-1-30-07, p 9. Vaidlustamata intressinõude alusel tasutud intresside tagasisaamise võimalust kahju hüvitamise või alusetu rikastumise korras pidas eelnevalt küsitavaks ka I. Pilving. Vt I. Pilving (viide 408), lk 704–707. Kahju hüvitamise nõuete esitamine välistati selgesõnaliselt ka seadusandlikul tasandil – maksukorralduse seaduse § 163 muutmise seadusega (RT I 2003, 48, 341). Küll leidis aga Riigikohtu halduskolleegium, et intresse on võimalik isikul tagasi saada tagastusnõude kaudu – vt RKHKo 3-3-1-63-04. Analoogilises situatsioonis kahju (makstud tänavakauplemise tasude) hüvitamise võimalikkuse osas jäädi sarnastele seisukohale ka hiljem, vt RKHKo 3-3-1-56-04; 3-3-1-60-04 ja iseäranis 3-3-1-64-04.

⁴³⁰ Vt alaptk 2.2.1.3.

2.2.3. Regulatsioon kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus

Alates 1. jaanuarist 2012 jõustunud HKMS-s on uuendusena eraldi reguleeritud see, millise ajahetke seisuga tühistamiskaebuse lahendamisel haldusakti õiguspärasust hinnata. HKMS § 158 lg 2 sätestab: “Kui seadus ei sätesta teisiti, teeb kohus asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Haldusakti ja toimingu õiguspärasust hindab kohus haldusakti andmise või toimingute tegemise aja seisuga.”

HKMS eelnõu seletuskirjas öeldakse selle lahenduse põhjenduseks, et võimalik ega vajalik polnud muuta senist kohtupraktikat läbivat põhimõtet, et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata haldusakti andmise aja seisuga. Asudes haldusakte hindama hilisemate asjaolude valguses, ei teostaks kohus enam haldusakti üle õiguslikku kontrolli, vaid asuks ise täitevvõimu eest otsuseid tegema.⁴³¹ Sama korratakse HKMS kommentaarides ning selgitatakse, et järelkontrolliga on tegu vaid siis, kui haldusorgan sai hinnata samu asjaolusid, millest lähtub kohus.⁴³²

Sätte tekst koos nende selgitustega ei jäta kahtlust selles, et HKMS § 158 lg 2 eesmärk oligi kehtestada olukord, kus haldusakti õiguspärasust hinnatakse üksnes haldusakti andmise ajahetke seisuga. Ka sellele normile tuginevates lahendites on kinnitatud jätkuvalt (koos viitega HMS §-le 54), et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata selle andmise aja seisuga.⁴³³ Haldusakti tuleb hinnata *ex ante* vaatlusviisis ja haldusakti õiguspärasuse hindamisel saab arvestada üksnes nende asjaoludega, mis olid olemas otsuse tegemise ajal.⁴³⁴ Kui asjaolud on vahepeal muutunud, siis tuleb haldusmenetlus uuendada, kuid see ei muuda haldusakti tagantjärele õigusvastaseks.⁴³⁵ Muutunud faktilised asjaolud ja seda kinnitavad tõendid võivad Riigikohtu selgelt väljendatud hinnangu järgi olla olulised üksnes kohustamismõnede lahendamisel.⁴³⁶

2.2.3.1. Asjaolude kindlakstegemise ja õiguspärasuse hindamise ajaline lahutatavus

Ehkki HKMS eelnõu seletuskiri ja seadustiku kommentaarid väljendavad HKMS § 158 lg 2 osas selget seisukohta, et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata selle andmise ajahetke seisuga, tekitab sätte selline grammatiline tõlgendus siiski probleeme. Nagu sellest normist nähtub, eristatakse seal kahte olukorda – esiteks

⁴³¹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) seletuskiri (758) lk 43. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1edd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik/> (19. veebruaril 2017).

⁴³² I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 1.

⁴³³ Nt RKHKo 3-3-1-53-16, p 18. Ilma neile normidele viitamata ka nt RKHKo 3-3-1-69-16, p 28.

⁴³⁴ RKHKo 3-3-1-1-14, p 13.

⁴³⁵ RKHKo 3-3-1-44-14, p 14. Sama ka TrtRnKo 10. veebruar 2015, 3-13-2, p 14.

⁴³⁶ RKHKo 3-3-1-28-15, p 38.

asjaolude kindlakstegemist, mis toimub kohtuotsuse tegemise aja seisuga (ls 1), ja õiguspärasuse hindamist, mis toimub haldusakti andmise aja seisuga (ls 2). Seega peaks selle sätte järgi asjaolude kindlakstegemine ja haldusakti õiguspärasuse hindamine toimuma erineva ajahetke kontekstis. Samas kerkib kohe küsimus, kas neid ajahetki on võimalik tühistamiskaebuse lahendamisel lahutada, st kas on võimalik haldusakti õiguspärasust hinnata rangelt ainult ühest ajahetkest (haldusakti andmise hetkest) lähtudes, kuid samas võtta arvesse⁴³⁷ teise ajahetke (kohtuotsuse tegemise hetke) õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Seisneb ju haldusakti õiguspärasuse hindamine sisuliselt õiguse kohaldamises ning õiguse kohaldamine (rakendamine) omakorda tähendab kohtuotsuse sisu kujundamist nende asjasse puutuvate õigusnormide dispositsioonide järgi, mille teokoosseisule (hüpoteesile) vastavad asjaolud on kohus tuvastanud. See eeldab positiivsest õigusest vaidluse eset puudutavate normide väljasõelumist ning kohtumenetluses tuvastatud asjaolude võrdlemist normide teokoosseisuga ehk subsumeerimist,⁴³⁸ st et juhtumi faktid paigutatakse õigusnormi tunnustikku.⁴³⁹ Seega sisuliselt on asjaolude hindamine õiguspärasuse kontrolli üheks osa ning mõlemad peaksid järelikult toimuma sama ajahetke kontekstis. Seetõttu võib väita, et haldusakti õiguspärasuse hindamise hetke ning asjaolude arvessevõtmise hetke lahutamine ei pruugi olla alati võimalik. Muutunud asjaolude arvessevõtmine eraldi, sõltumata haldusakti õiguspärasuse hindamisest, võib küll kõne alla tulla halduskohtulike erimenetluste puhul, nagu nt haldustoiminguks loa andmine,⁴⁴⁰ samuti võib see osutuda määravaks kaebuse lubatavuse hindamisel.⁴⁴¹ Kuid tühistamiskaebuse sisulisel lahendamisel toimub asjaolude arvessevõtmine ja sellele vastavalt haldusakti õiguspärasuse kindlakstegemine reeglina ühe ja sama ajahetke seisuga.

Ka Saksa õiguskirjanduses on küsimust, kas muutunud asjaolu tuleb arvesse võtta, samastatud küsimusega, millise ajahetke seisuga tuleb hinnata haldusakti

⁴³⁷ Ehkki HKMS § 158 lg 2 ls 1 räägib asjaolude "kindlakstegemisest", tuleb seda tõlgendada nii, et asjaolude kindlakstegemisel tuleb neid ka arvesse võtta, vastasel juhul puuduks kindlakstegemisel igasugune mõte. Sama järeldub ka HKMS eelnõu seletuskirjast, mis räägib lisaks asjaolude kindlakstegemisele ka asjaolude "hindamisest". Vt HKMS eelnõu seletuskiri (viide 431), lk 43.

⁴³⁸ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, E, I.

⁴³⁹ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996, lk 125.

⁴⁴⁰ Nii peab maksukohustuslase ettemaksukonto arestimiseks loa andmisel kohus arvesse võtma muutunud asjaoluna seda, et kohtumenetluse kestel on maksuhaldur teinud maksuotsuse, millega on maksukohustuslasele kehtestanud kohustuse maksusumma tasumiseks. Sellisel juhul pole võimalik äriühingu ettemaksukontot enam aresti alt vabastada (RKHKm 3-3-1-48-13, p 28). Ning vastupidi, kui lõplik maksuotsus on tehtud väiksemas ulatuses kui alguses, loa andmise taotluses prognoositi, saab kohus ise määrata täitmist tagava toimingu (kohtuliku hüpoteegi) väiksemas ulatuses või summas (RKÜKo 3-3-1-15-12, p-d 63–64, vt ka RKHKm 3-3-1-16-12, p 22).

⁴⁴¹ Nt kui kinnipeetav, kes esitas vangla vastu kohustamisnõude, on kaebuse lubatavuse hindamise ajaks juba vanglast vabanenud, ei ole tal võimalik saavutada enam kaebuse eesmärki, mistõttu on põhjendatud tema riigilõivu tasumise kohustusest vabastamata jätmine. Vt RKHKm 3-3-1-82-13.

õiguspärasust/õigusvastasust ja õiguste rikkumist.⁴⁴² Pigem räägitakse neist läbisegi, kuid siiski samas tähenduses.⁴⁴³ Samuti viitab HKMS seletuskiri sellele, et haldusakti õiguspärasuse hindamise ja asjaolude arvessevõtmise ajahetke puhul lähtutakse ühest ja samast ajahetkest.⁴⁴⁴

Tõsi, võimalik on HKMS § 158 lg-t 2 tõlgendada ka selliselt, et ls-s 1 mõeldud asjaolud ei ole needsamad asjaolud, mis omavad tähtsust haldusakti või toimingu õiguspärasuse hindamisel. St õiguspärasuse hindamisel olulised asjaolud ning ls-s 1 silmas peetud asjaolud, mis tuleb kindlaks teha kohtuotsuse tegemise aja seisuga, on erinevad. Ning teisena nimetatud asjaolud, st need, mis tuleb kindlaks teha kohtuotsuse tegemise aja seisuga, on sellised, mis käesolevas töös leiavad käsitlemist edaspidi, ptk-s 3. Eeskätt on nendeks sellised pärast vaidlustatava haldustegevuse sooritamist aset leidnud muudatused, mis takistavad tühistamiskaebuse esitanud isiku eesmärgi saavutamist. Tühistamiskaebuse rahuldamist mõjutavate asjaolude muutumisel on selliselt HKMS § 158 lg-t 2 kohtupraktikas ka tõlgendatud.⁴⁴⁵ Töö autor möönab, et sellise tõlgenduse

⁴⁴² B. Kienemund (viide 52), lk 406.

⁴⁴³ Nii käsitletakse üht ja sama probleemi sealse õiguskirjanduses näiteks pealkirja all “Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung der Sach- und Rechtslage” (vt B. Kienemund, samas) kui ka pealkirja all “Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten” (A. Decker (viide 111), VwGO § 113, äärenr 21).

⁴⁴⁴ Täpsemalt võib väita, et seletuskirjas räägitakse läbisegi nii haldusakti õiguspärasusest kui muudest asjaoludest, samastades neid kohati omavahel: “Senist kohtupraktikat läbib põhimõte, et haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata haldusakti andmise aja seisuga. Seda põhimõtet ei ole eelnõus peetud võimalikuks ega vajalikuks muuta ning seda on laiendatud ka toimingutele. Asudes haldusakte hindama hilisemate asjaolude valguses, ei teostaks kohus enam haldusakti üle õiguslikku kontrolli, vaid asuks ise täitevvõimu eest otsuseid tegema. Muude asjaolude tuvastamisel tuleks aga nn määrav aeg tuua jõustuval kohtuotsusele võimalikult lähedale.” Nagu näha, räägivad tsiteeritud lõigu esimene ja kolmas lause küll ühest ja samast küsimusest, kuid kasutavad selleks erinevaid termineid – “haldusakti õiguspärasus” ja “asjaolud”. Vt HKMS eelnõu seletuskiri (viide 431), lk 43. Sama võib järeldada ka HKMS § 158 lg 2 kommentaaridest, kus märgitakse nt muuhulgas: “Seega peab kohus tühistamiskaebuse läbi vaatamisel kontrollima, kas ja millises ulatuses rikub haldusakt hilisemaid muudatusi arvestades kaebaja õigusi.” Vt I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 3. Õiguste rikkumise kontrollimine tähendab muuhulgas ka haldusakti õiguspärasuse kontrollimist. Ka kohtupraktikas kasutatud fraas “[e]hkki haldusakti õiguspärasust tuleb kontrollida nende asjaolude valguses, mis esinesid haldusakti andmise ajal, oleksid kohtud pidanud siiski arvestama sellega, et kohtumenetluse käigus asjaolud muutusid” (RKHKo 3-3-1-52-04, p 18; 3-3-1-32-05, p 17), samastab asjaolude arvesse võtmise ja haldusakti õiguspärasuse kontrolli ning viitab sisuliselt sellele, et hilisemate asjaolude valguses toimub samuti õiguspärasuse kontrollimine.

⁴⁴⁵ Olukorras, kus isik vaidlustas toetusest ilmajäämise, oli muutunud asjaoluks see, et järgmisel aastal oli ta samadel alustel toetust saanud ning põllumajandusministri 8. juuni 2010. a määrus nr 68 “Põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” (RT I, 15.06.2010, 32, 161; RT I 04.08.2015, 16) § 5 nägi ette, et toetust võib saada vaid üks kord programiperioodi (mitme aasta) jooksul. Sellest lähtudes leidis kohus, et järgmisel aastal toetuse määramist tuleb käsitada uue asjaoluna HKMS § 158 lg 2 järgi ja jätta seetõttu kaebus rahuldamata, vältimaks uue võimaliku vaidluse teket (TrtRnKo 24. märts 2015, 3-13-386, p 21).

korral, st kui lugeda, et HKMS § 158 lg 2 ls-s 1 nimetatud asjaolude all ei mõelda mitte haldusakti õiguspärasuse hindamisel olulisi asjaolusid, vaid muid asjaolusid, mis mõjutavad kaebuse rahuldamist või mitterahuldamist, võib jõuda HKMS § 158 lg 2 tõlgendamisel isegi loogilise tulemuseni. Samas tunnistab töö autor, et HKMS § 158 lg 2 hetkel kirja pandud sõnastust arvestades oli sellise tulemuseni jõudmine töö autori jaoks äärmiselt keeruline. Lähtudes sätte sõnastusest, oli esmamulje pigem see, et HKMS § 158 lg 2 on sellisel kujul ebaõnnestunud, sest püüab lahutada asjaolude kindlakstegemise ja õiguspärasuse hindamise, kuigi asjaolude kindlakstegemine, nagu eelnevalt nähtus, hõlmabki endas ühe osana ka tähtsust omavate asjaolude kindlakstegemise. Ka oli võimalik kahtlustada, et HKMS § 158 lg 2 kahe vastuolulise lause põhjus peitub selles, et need on mõeldud reguleerima erinevate kaebuste lahendust – tühistamiskaebust (haldusakti õiguspärasust hinnatakse haldusakti andmise aja seisuga) ja kohustamiskaebust (asjaolud tehakse kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga). Kohustamiskaebuse puhul tähendab asjaolude kindlakstegemine seda, et küsimus, kas kohustamismõue kuulub rahuldamisele, sõltub kohtuotsuse tegemise ajal valitsevatest õiguslikest ja faktilistest asjaoludest.⁴⁴⁶ Sellise seisukoha esindamist võib järelada ka Riigikohtu praktikast,⁴⁴⁷ kes on väitnud, et muutunud faktilised asjaolud ja seda kinnitavad tõendid võivad olla olulised üksnes kohustamismõude lahendamisel ning tühistamiskaebuse lahendamisel ei saa tugineda pärast vaidlustatud haldusakti andmist ilmnenu uutele asjaoludele.⁴⁴⁸ Neid probleeme arvestades ei pea töö autor HKMS § 157 lg 2 sõnastust õnnestunuks.

Hoolimata eeltoodud küsitavustest ja probleemidest HKMS § 158 lg 2 sisu mõistmisel lähtutakse järgnevalt siiski HKMS § 158 lg 2 sellisest tõlgendusest, mis on kõige probleemivabam. Selleks on viimasena püstitatud tõlgendusvariant, mille järgi haldusakti õiguspärasuse hindamine tervikuna, sh ka selleks vajalike asjaolude tuvastamine, toimub haldusakti andmise hetke seisuga (HKMS § 158 lg 2 ls 2), kuid need asjaolud, mis sõltumata haldusaktile antavast hinnangust mõjutavad kaebuse rahuldamist muul moel, tehakse kindlaks kohtuotsuse tegemise hetke seisuga (HKMS § 158 lg 2 ls 1). See tõlgendus sobitub kõige paremini eelnevalt toodud seisukohtadega, mida on väljendatud seaduseelnõu seletuskirjas, HKMS kommentaarides ja mujal,⁴⁴⁹ ning mille järgi on HKMS § 158 lg 2 eesmärk üheselt see, et haldusakti õiguspärasust hinnatakse selle andmise aja seisuga.

⁴⁴⁶ Nt võib kohustamiskaebuse rahuldamine olla võimatu, kui algne keeldumine oli küll õigusvastane, kuid kohtuotsuse tegemise ajaks on õiguslikud või faktilised asjaolud muutunud selliselt, et enam pole soovitud haldusakti võimalik anda või toimingut sooritada. Vt alaptk 2.3.

⁴⁴⁷ RKHKo 3-3-1-28-15, p 38.

⁴⁴⁸ Olgu märgitud, et Riigikohtu sellisel kujul esitatud seisukohaga töö autor siiski nõustuda ei taha, kuna nagu nähtus eelnevalt esitatud kohtupraktikast ning ilmneb ka edasisest analüüsist, on ka tühistamiskaebuse lahendamisel vajalik hilisemate muutunud asjaolude arvessevõtmine.

⁴⁴⁹ Vt allmärkusi 431–435.

2.2.3.2. HKMS § 158 lg 2 kohaldatavus tühistamiskaebuse puhul praktikas

Võttes eelduseks, et HKMS § 158 lg 2 kehtestab tõepoolest reegli, et haldusakti õiguspärasust hinnatakse üksnes haldusakti andmise aja seisuga, väärrib järgmisena vaatlemist, kui kindlat järgimist on see reegel kohtupraktikas pärast selle regulatsiooni jõustumist leidnud.

Töö autori hinnangul ei ole HKMS § 158 lg 2 kehtivuse ajal kohtud tege-
likkuses sellest reeglist nii jäigalt kinni pidanud. Jätkuvalt võib tuua näiteid, mis
on sarnased varasema kohtupraktikaga, ning kus haldusakti õiguspärasust
hinnatakse muutunud asjaolude kontekstis. Nii on Riigikohtu halduskolleegium
võtnud näiteks kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristuse tühistamisel
arvesse seda, et pärast distsiplinaarkaristuse määramist oli teistes kohtumenet-
lustes isikule määratud varasemad distsiplinaarkaristused tühistatud. Haldus-
kolleegium leidis, et haldusakti, milles oli arvesse võetud tühistatud haldusakti
mõju, õiguspärasuse kontrollimisel tuli kohtutel sellega arvestada. Kuna vangla
oli arvestanud kehtetute karistustega, mis olid ilmselgelt mõjutanud ka karistuse
valikut, oli vangla valitud karistus Riigikohtu hinnangul seetõttu ebaoproportsio-
naalne ja õigusvastane.⁴⁵⁰ Sellises olukorras saab töö autori arvates rääkida üsna
selgelt olukorrast, kus viimase haldusakti õiguspärasust hinnati mitte selle and-
mise ajahetke kontekstis (sest siis varasemad distsiplinaarkaristuse määramise
käskkirjad kehtisid), vaid kohtumenetluse kestel muutunud asjaolusid (varase-
mate distsiplinaarkaristuste tühistamine) arvestades ja seega kohtuotsuse tege-
mise aja seisuga. Sellist järeldust ei väära ka argument, et varasemate karistuste
tühistamisel oli tagasiulatuv jõud ning järelikult muutus pärast nende tühista-
mist ka viimane karistus algusest peale õigusvastaseks. Sellest hoolimata võeti
viimase haldusakti õiguspärasuse hindamisel arvesse hilisemaid asjaolusid –
seda, et kohtud olid pärast vaidlustatud haldusakti andmist tühistanud need aktid,
millel viimane haldusakt kaudselt põhines. Kui kohtud ei oleks varasemaid
karistusi tühistanud, oleks ka viimasele karistusele antud hinnang olnud teist-
sugune.

Seega kinnitab ka pärast HKMS § 158 lg 2 jõustumist kujundatud kohtu-
praktika, et lihtne reegel, mille järgi tuleb haldusakti õiguspärasust tühistamis-
kaebuse lahendamisel hinnata alati ainult haldusakti andmise aja kontekstis, ei
pruugi alati toimida. See kinnitab küsimuse jätkuvat vaieldavust hoolimata
HKMS § 158 lg 2 regulatsioonist. Seetõttu vaadeldakse järgnevalt lähemalt,
millised on üldse erinevad võimalused, millise aja seisuga on haldusakti õigus-
pärasuse kontrollimine võimalik ning millised on ühe või teise lahendusega
kaasnevad probleemid.

⁴⁵⁰ RKHKo 3-3-1-3-15, p 26. Silmatorkav on, et selleski asjas tsiteeris Riigikohus HKMS § 158 lg-t 2 (et asjaolud tuleb kindlaks teha kohtuotsuse tegemise aja seisuga ning haldusakti õiguspärasust tuleb kindlaks teha haldusakti andmise aja seisuga), kuid jättis lahti seletamata selles normis sisalduva vastuolu.

2.2.4. Erinevad võimalused määrava hetke hindamiseks

Saksa õiguskirjanduses rõhutatakse, et küsimus, millise ajahetke seisuga tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata (või millise ajahetke seisuga tuleb hinnata õiguslikke ja faktilisi asjaolusid), kuulub halduskohtumenetluse ja haldus-õiguse⁴⁵¹ keerulisemate probleemide hulka⁴⁵² ja on senini vaieldav.⁴⁵³ Võimalike alternatiividena, millest tühistamiskaebuse lahendamisel on võimalik lähtuda, on töö autor õiguskirjandusest leidnud neli⁴⁵⁴ varianti:

- 1) lähtuda tuleb haldusakti andmise ajast või siis vaideotsuse tegemise ajast, st haldusmenetluse lõppemise ajast;⁴⁵⁵
- 2) lähtuda tuleb ajahetkest, millele tühistamismõtte tugineb;⁴⁵⁶
- 3) lähtuda tuleb alati halduskohtu viimase istungi ajal, või kui istungit ei toimu, siis kohtuotsuse tegemise ajal valitsevast õiguslikust ja faktilisest olus-
tikust;⁴⁵⁷

⁴⁵¹ Ehkki esmapilgul võiks seda pidada üksnes protsessiõiguse valdkonda kuuluvaks küsi-
museks, on ka neid, kes toonitavad selle juures just haldusõiguslikku aspekti. Selliste autorite
hulka kuulub eeskätt W.-R. Schenke, kes eristab määrava ajahetke küsimuse juures materiaal-
õiguslikku ja protsessiõiguslikku dimensiooni. Protsessiõiguslikult on küsimus selles,
millisest ajahetkest lähtudes tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata ja kas tühistamiskaebuses
esitatud kõrvaldamismõtte on olemas. Materiaalõiguslik küsimus on selles, kuivõrd pärast
haldusakti andmist saanud muudatused õiguslikes või faktilistes asjaoludes üldiselt
(hilisemat) haldusakti õiguspärasuse hindamist ja materiaalõigusliku kõrvaldamismõtte
olemasolu mõjutada saab. Vt W.-R. Schenke (viide 105), lk 267. Sellisel eristamisel ei näe
aga sügavat mõtet F. Hufen. Vt F. Hufen (viide 302), lk 397.

⁴⁵² R. Schmidt (viide 115), lk 266; W.-R. Schenke (viide 105), lk 266; O. Kopp, W.-R.
Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 29.

⁴⁵³ B. Kienemund (viide 52), lk 406.

⁴⁵⁴ Eesti õiguskirjanduses on J. Jäätma pidanud võimalikuks eristada hindamist kolme eri-
neva mudeli järgi. Kuid lisaks kahele enesestmõistetavale võimalusele (haldustegevuse
sooritamise ajahetk ehk *ex ante* ja pärast haldustegevuse sooritamist, kui kõik asjaolud on
juba selged ehk *ex post*), on ta kolmandaks võimaluseks pidanud seda, kui ametniku konk-
reetse tegevuse õiguspärasust hinnatakse ühes situatsioonis *ex ante* ja teises *ex post*
vaatlusviisi kohaselt. Vt J. Jäätma (viide 323), lk 130. Käesoleva töö autori arvates on sellisel
viisil kolmanda võimaluse eristamine siiski küsitav, sest sisuliselt hõlmab see lihtsalt nii
esimest kui teist võimalust koos (st mõõndakse mõlema lahenduse kohaldatavust) ning eri-
nevat ajahetke võrreldes kahe esimese juhtumiga välja ei pakuta. Seetõttu seda käesolevas
töös eraldi esitatud ei ole.

⁴⁵⁵ F. Hufen (viide 302), lk 397.

⁴⁵⁶ Leitakse, et dispositsiooniprintsiibist tulenevalt on kaebajal õigus määrata haldusakt
tühistamisele hilisemast hetkest, kui see tegelikult õigusvastaseks muutus, kuid see ei
tähenda kaebaja õigust määrata haldusakti hindamisel kohaldamisele kuuluvat materiaal-
õigust. Vt O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 40.
Samale hetkele on viidanud ka W. Frenz. Die Anfechtungsklage. – Juristische Arbeitsblätter
2011/6, lk 441.

⁴⁵⁷ Samas, VwGO § 113, äärenr 31–33. Olgu märgitud, et saksakeelses õiguskirjanduses räägi-
takse tihti just viimase istungi ajahetke seisust ja jäetakse välja toomata, et istungi
mittetoimimise korral lähtutakse kohtuotsuse tegemise ajast (vt nt H. Gersdorf (viide 112),
lk 51). Arvestades seda, et Eesti halduskohtumenetluses on asja lahendamine ilma istungit
korraldamata, st eeskätt kirjalikus menetluses (HKMS §-d 131–132) või siis ka lihtmenetluses

- 4) faktiliste asjaolude puhul tuleb lähtuda kohtuotsuse tegemise ajast, kuid õiguslike asjaolude puhul ainult haldusakti andmise ajast.⁴⁵⁸

Kui neid alternatiive omavahel võrrelda, siis on selge, et tühistamiskaebuse lahendamisel võib see, millise ajahetke seisuga hinnatakse haldusakti õiguspärasust, kaasa tuua erinevaid tagajärgi. Lühidalt võib nende alternatiivide põhiliste tagajärgedena ära tuua järgmist:

- 1) Haldusakti andmise ajast lähtumise korral ei võeta arvesse pärast haldusakti andmist õiguslikus või faktilises olukorras toimunud muudatusi, ka mitte siis, kui neid arvesse võttes oleks haldusakt kohtuotsuse tegemise ajal õigusvastane ja isiku õigusi rikkuv. Sellisel juhul võib isikul olla õigus nõuda haldusmenetluse uuendamist HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 järgi,⁴⁵⁹ st isik saaks juhul, kui tänu muutunud olukorrale on haldusorganil tekkinud kohustus haldusakt kehtetuks tunnistada, nõuda haldusorganilt akti kehtetuks

(HKMS §-d 133–136) väga tavaline, on ilmselt mõistlik rääkida läbivalt kohtuotsuse tegemise hetkest määrava ajamomendina. Ka Riigikohtu praktikas on juhul, kui kohus on pidanud oluliseks hilisemate asjaoludega arvestamist, räägitud määrava hetkena just kohtuotsuse tegemise hetkest (vt nt RKHKo 3-3-1-1-12, p 20; 3-3-1-13-13, p 11; 3-3-1-88-13, p 28; RKHKm 3-3-1-5-09, p 12;). Tõsi, praktikas ei saa täielikult välistada olukorda, et tähtsust omavad asjaolud muutuvad vahetult pärast kirjalikus või lihtmenetluses seisukohtade esitamise tähtaja möödumist või kohtuistungit ning enne kohtuotsuse teatavakstegemist. Sellises olukorras ei pruugi kohus asjaolude muutumisest teada saada. Seda ohtu ei saa aga täielikult välistada ka kohtuistungit toimumise hetkest lähtumise korral. Seetõttu räägitakse alljärgnevalt valdavalt kohtuotsuse tegemise hetkest ja seda ka juhul, kui kasutatud saksa-keelses kirjanduses räägiti kohtuistungit toimumise hetkest.

⁴⁵⁸ Sellist võimalust on II maailmasõja eelses Eesti õiguskirjanduses esitanud A.-T. Kliimann. Ta on kirjutanud järgmist: “Alamas astmes otsustamise aluse moodustab kogu faktiline olustik sel kujul, nagu see esineb otsuse langetamise momendil. Järelikult arvestada tuleb siin mitte ainult neid asjaolusid, mis tõeliselt olid olemas kaevatud akti andmise ajal, vaid ka pärastpoole ilmnenuid. Sama on öelda otsustamise aluse kohta apellatsiooninstantssis. Viimane ei ole seotud alama instantsi tuvastusega. Pisut teisiti on see asi revisjoniinstantssis. Ka see aste võib arvestada kõiki asjaolusid kuni otsuse langetamiseni, ühtlasi kõiki andmeid ise hinnates. Ent ta on juba seotud alama astme faktilise olustiku tuvastusega. Kõrvalekaldumisi sellest printsiibist esineb, esiteks selles, et kohus võib ära kuulata uusi suulisi seletusi võistjailt, ja, teiseks selles, et ta omalt poolt võib arvestada mõningaid temale otseselt teadaolevaid või võistjate kirjalikest revisjoniseletustest, kaebustest ja lisadest selgunud uusi asjaolusid. [...] Otsustamisalusena arvestatava juriidilise olustiku moodustab aga ainult see olustik, mis kehtis kaevatud haldusakti andmisel. Järelikult ükski aste kohtute ega kohtulikkude haldusinstantside alal ei või otsustamisel arvestada neid normistikke, mis pääsesid kehtima alles pärast vaieldava akti toimetamist. Seega saavad vaidlusasja otsustamise juriidiliseks aluseks olla vaid need seadused, dekreedid ja määrused, mis evivad kehtivust sellal, mil akt toimetati. See seadus, dekreet või määrus, mis anti pärast vaidlusakti daatumit, näiteks kohtuotsuse tegemise eel, jäägu tähele panemata. Arvestada tuleb ka sellist seadust või määrust, mis oli kaevatud akti aluseks, ent mis otsustamise momendil on muutunud tühiseks või juba asendatud teise üldaktiga.” A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1937, lk 297–299.

⁴⁵⁹ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 1. Sama ka RKHKo 3-3-1-67-12, p 16; RKHKm 3-3-1-56-02, p 10.

tunnistamist.⁴⁶⁰ Sellisele lahendusele orienteerib ka Riigikohtu praktika, kes on märkinud: “Asjaolude muutumise, nagu ka uute tõendite korral peab haldusorgan haldusmenetluse uuendama ja kehtvalt isiku õigusi piirava haldusakti kehtetuks tunnistama⁴⁶¹ (HMS § 44 lg 1 p-d 1 ja 2, § 65 lg 3). Asjaolude muutumine pärast haldusakt andmist ei muuda aga haldusakti tagantjärele õigusvastaseks. Seetõttu ei ole kohtul võimalik jagada haldusakti ajalisteks osadeks, millest mõni on asjaolude muutumise tõttu õiguspärane ja mõni õigusvastane.”⁴⁶² Kui haldusakti kehtetuks tunnistamise taotlust ei rahuldata, saaks isik esitada kohustamiskaebuse, milles taotleks haldusorgani kohustamist haldusakti kehtetuks tunnistamiseks⁴⁶³ või menetluse uuendamiseks.

- 2) Kui võetakse aluseks hetk, millele tuginetakse tühistamise nõudes, siis ei võeta samuti arvesse hilisemaid muudatusi. Võimalik oleks küll nende muudatustega arvestamine, mis jäävad haldusakti andmise ja kaebuses aluseks võetud ajahetke vahele, kuid arvestamata jäävad hilisemad, st selle hetke ja kohtuotsuse tegemise hetke vahel toimunud muudatused. Pärast seda hetke toimunud muudatuste arvessevõtmine saaks toimuda jällegi üksnes läbi haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse esitamise haldusorganile.
- 3) Kui võetakse aluseks kohtuotsuse tegemise hetk, siis võetakse hilisemad muudatused õiguslikus või faktilises olukorras arvesse. Haldusakt kuulub tühistamisele nii siis, kui see on algusest peale õigusvastane ja on seda ka kohtuotsuse tegemise ajal, kui ka siis, kui haldusakt on muutunud kohtuotsuse tegemise ajaks tänu asjaolude muutumisele õigusvastaseks.⁴⁶⁴ Viimasel juhul toimub tühistamine alates hetkest, mil haldusakt õigusvastaseks muutus, ning välistatud on haldusakti tühistamine õigusvastaseks muutumisele eelnenud ajaperioodi osas.⁴⁶⁵
- 4) Kui erinevalt kohelda faktiliste ja õiguslike asjaolude arvessevõtmist, siis kohtuotsuse tegemise ajal võetakse arvesse küll selleks hetkeks toimunud muudatusi faktilistes asjaoludes, kuid muudatused õigusaktides jäetakse tähelepanuta.

⁴⁶⁰ W.-R. Schenke (viide 105), lk 268.

⁴⁶¹ Vahemärkusena olgu mainitud, et tundub, et sarnane arusaam oli ka Eesti Vabariigis enne II maailmasõda. Nii on A.-T. Kliimanni loengute järgi koostatud konspektis märgitud: “Peaksid muutuma eeldused, millistel haldusakt anti, siis *rebus sic stantibus* põhimõttel haldusakt on üldpõhimõtteliselt ikka tagasivõetav. Muutunud olustik võib ju halduselt nõuda uusi teotsemise põhimõtteid.” Vt R. Eliaser. Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu: 1939, lk 200. A.-T. Kliimann on eraldi rõhutanud, et “olustiku muundudes muundub ka lahendusel olnud endise üksikjuhu sisu nii ajalises kui ka ruumilises mõttes. Et endine nähtus sel puhul esineb juba uute sisuliste komponentidega ja et eelesitatud määrangu järgi siin on juba tegemist sootuks uue üksikjuhuga, siis see õigustabki vastavat endist üksikakti muundama või hoopis tühistama.” A.-T. Kliimann (viide 69), lk 254.

⁴⁶² RKHKo 3-3-1-44-14, p 14.

⁴⁶³ O. Kopp. W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 31.

⁴⁶⁴ Samas, äärenr 32–33.

⁴⁶⁵ W.-R. Schenke (viide 105), lk 269.

2.2.5. Argumendid nende lahenduste poolt ja vastu

Enne, kui asuda analüüsima nende lahenduste võimalikke poolt- ja vastuargumente, saab üldistavalt öelda, et laiemas tähenduses saab rääkida kahest konkureerivast lahendusest – kas haldusakti õiguspärasust hinnatakse selle andmise hetke seisuga või siis kohtuotsuse tegemise hetke seisuga.

Ajahetke määratlemine lähtuvalt kaebuses nõutust (eelnevalt esitatud keskmise variandina) jääb nende kahe vahepeale ning *mutatis mutandis* kehtivad selle lahenduse osas samad argumendid, mis teistegi puhul. A.-T. Kliimanni poolt esitatud segavarianti (muutunud faktiliste asjaolude arvessevõtmine, kuid õiguslike muudatustega arvestamata jätmine) käesolevas töös eraldi lähemalt ei puudutata, kuivõrd vastavate eranditega kehtib selle lahenduse kahe erineva aspekti osas kõik see, mida analüüsitakse vastava terviklahenduse juures.

Järgnevalt vaadeldakse, millised on nende kahe võimaliku lahenduse poolt- ja vastuargumendid. Olgu siinkohal üle korratud, et alljärgnev analüüs lähtub jätkuvalt seisukohast, et üldjuhul tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata selle andmise hetke seisuga, ja et küsimus kerkib üles eeskätt vaid kestva mõjuga haldusaktide puhul, täitmata haldusaktide puhul, ning võimalik ka, et täien-davalt teatud erijuhtudel.⁴⁶⁶

2.2.5.1. Efektiivsus

Riigikohus on korduvalt rõhutanud vajadust tagada kohtusse pöördunud isiku õiguste kaitse kõige efektiivsemal moel⁴⁶⁷ ning väljendanud vajadust hoiduda efektiivse õiguskaitse põhimõttest tulenevalt olukordadest, kus isikul tuleks oma õiguste kaitseks läbida kaks või enam kohtuvaidlust.⁴⁶⁸ Märgatav on ka eitav suhtumine olukorda, kus isik peaks pärast esimest halduskohtumenetlust pöörduma taotlusega haldusorgani poole ja pärast seda vajadusel uuesti halduskohtusse.⁴⁶⁹ Eraldi on Riigikohtu üldkogu korduvalt rõhutanud ka menetlus-ökonomiat kui põhiseaduslikku järku õigusväärtust.⁴⁷⁰ Ka Euroopa haldus-õigust võrdlevalt käsitlevas teoses on rõhutatud, et halduse tegevuse vaidlustamisel peab olema tagatud õiguskaitsevahendi efektiivsus.⁴⁷¹

Nagu eelnevalt ilmnes, tähendaks lahendus, kus haldusakti õiguspärasust hinnatakse üksnes selle väljaandmise hetke seisuga, isiku tühistamiskaebuse rahuldamata jätmist ka siis, kui haldusakt piirab kestvalt isiku õigusi ja

⁴⁶⁶ Nt olukordades, mis kujunesid Eesti kohtupraktikas maksuintresside regulatsiooni põhi-seadusevastaseks tunnistamisel, vt alaptk 2.2.2.2.

⁴⁶⁷ RKÜKo 3-3-1-75-11, p 20; RKEKo 3-3-1-72-09, p 17; RKHKo 3-3-1-39-01, p 3.

⁴⁶⁸ RKHKo 3-3-1-17-02, p 16; 3-3-1-59-02, p 9; 3-3-1-72-11, p 12; RKEKo 3-3-4-7-02, p 13.

⁴⁶⁹ RKHKo 3-3-1-63-04, p 13. Vt ka RKHKo 3-3-1-41-15, p 15.

⁴⁷⁰ RKÜKo 3-3-1-22-11, p 29.1; 3-3-1-33-11, p 26.2; 3-3-1-35-15, p 33. Sama ka nt RKPKo 3-4-1-20-07, p 19; 3-4-1-59-14, p 18, ning RKHKo 3-3-1-41-15, p 15.

⁴⁷¹ The administration and you. Principles of administrative law concerning the relation between administrative authorities and private persons. Strasbourg: Council of Europe Publishing 1996, lk 37–38.

kohtuotsuse tegemise ajal tuleks vaidlusalune küsimus lahendada juba teisiti. Sellisel juhul peaks isik esitama kõigepealt haldusorganile taotluse varasema haldusakti kehtetuks tunnistamiseks ning kui haldusorgan jätab taotluse rahuldamata, siis peaks isik pöörduma uuesti kohtusse, kus põhinõudeks oleks juba kohustamisnõue varasema haldusakti tühistamiseks või uue haldusakti väljaandmiseks kohustamiseks. On selge, et selline lahendus ei ole kõige paremini kooskõlas efektiivse õiguskaitse põhimõttega, kuna isik ei saavutaks õiguste kaitset kohe, st siis, kui haldusakt on muutunud juba tema õigusi riivavaks, vaid tal tuleks kõigepealt suure tõenäosusega⁴⁷² esitada haldusorganile vajalik taotlus ja läbida haldusmenetlus. Taotluse rahuldamata jätmisel tuleb algtada juba lisaks halduskohtumenetlus kohustamisnõudega.

Ning teistpidi – kui algselt õigusvastane haldusakt muutub kohtumenetluse ajal tänu õigusliku või faktilise olukorra muutumisele õiguspäraseks, tähendaks kohustus hinnata haldusakti õiguspärasust rangelt vaid selle andmise hetke seisuga seda, et haldusakt tuleks ikkagi tühistada, kuna see oli andmise ajal õigusvastane. Tähtsust ei tohiks sellisel juhul omada see, et kohtuotsuse tegemise ajal on haldusakt õiguspärane. See tähendaks aga enamasti seda, et haldusorgan peaks andma selle haldusakti uuesti, millele võib omakorda järgneda uus kohtumenetlus.⁴⁷³ On ilmne, et selline olukord ei oleks eriti mõistlik. See oleks vastuolus ka Riigikohtu seisukohaga, et haldusakti võib jätta tühistamata siis, kui samasugune haldusakt tuleks uuesti välja anda.⁴⁷⁴ Sellise olukorra juures on R. Schmidt kohtuotsuse tegemise ajast lähtumise kasuks rääkiva argumendina täiendavalt välja toonud, et niisugusel juhul oleks sageli tulemus lõppkokkuvõttes samasugune, nagu see oleks siis, kui kontrollitaks haldusakti selle andmise hetke seisuga. Näiteks võib isik olla vaidlustanud naabrile antud ehitusloa, mis oli andmise hetkel vastuolus planeeringuga ja seega õigusvastane, kuid mis on hiljem planeeringu muutmise tõttu muutunud õigusega kooskõlas olevaks. Kohtuotsuse tegemise hetkest lähtumise korral jääks kaebus rahuldamata, sest ehitusluba oli muutunud õiguspäraseks. Kui arvesse võetaks ehitusloa väljaandmise hetk ja ehitusluba seetõttu tühistatakse, saaks ehitusloa adressaat esitada uue taotluse ehitusloa andmiseks ja ehitusluba tuleks uuest planeeringust

⁴⁷² Ei ole välistatud, et kui tühistamiskaebuse menetluse käigus selgub haldusorganile, et vajalik on oma varasemaid seisukohti muuta ja haldusakt kehtetuks tunnistada, siis ei ole vähemalt kehtetuks tunnistamise taotluse esitamine isiku poolt vajalik ning menetlus uuenetakse ja haldusakt tunnistatakse kehtetuks haldusorgani enda initsiatiivil. Vt RKHKo 3-3-1-36-04, p-d 11–16. Ka II maailmasõja eelses Eesti õiguskirjanduses märgiti, et haldusaktide kehtetuks tunnistamine (tollal nimetati seda teistmiseks) on võimalik kas “asjaosalise palvel” või “haldusinstantsi enda initsiatiivil”. Vt V. Lang, E. Kruus. Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Autoriseerinud A.-T. Kliimann. Tartu: 1939, lk 76.

⁴⁷³ O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 37; W.-R. Schenke (viide 105), lk 269.

⁴⁷⁴ Tõsi, mitte küll sellistes olukordades, kus haldusakt tuleks lugeda õiguspäraseks tänu hiljem muutunud asjaoludele. Vt lähemalt alaptk 3.2. Sellegipoolest räägib see seisukoht vastu lähenemisele, mida kirjeldatakse ülal – haldusakti tühistamine ka siis, kui samasugune haldusakt tuleks tänu muutunud asjaoludele nagunii uuesti välja anda.

lähtuvalt välja anda.⁴⁷⁵ Tuleb nõustuda, et mõlemal juhul oleks lõplik tulemus sisuliselt sama – ehitajale oleks väljastatud ehitusluba, ent kui ehitusloa õiguspärasust hinnatakse rangelt algse ehitusloa väljastamise hetke seisuga, võtaks sellise tulemuseni jõudmine märksa rohkem aega ning see oleks koormav nii menetlusosalistele, kohtusüsteemile kui ehituslube väljastavale haldusorganile.

Mõlemad olukorrad aitaks ära hoida see, kui kaebuse lahendamisel võetaks arvesse juba toimunud muudatusi. Sellisel juhul saabuks isiku õiguste kaitseks vajalik kohtulahend märksa kiiremini, tema õiguste kaitse oleks efektiivsem ja isiku jaoks vähem kulukas, puuduks oht “takerduda” uuesti samasugusesse haldusakti⁴⁷⁶ ning ära hoitaks olukorrad, kus tühistatakse haldusaktid, mis tuleks niikuinii kohe uuesti välja anda. Ka W.-R. Schenke on rõhutanud, et hilisemate muudatuste arvessevõtmise kasuks räägib menetlusökoonomia ja õiguskaitse efektiivsuse põhimõte.⁴⁷⁷

Samuti räägib kohtuotsuse tegemise hetke seisuga haldusakti õiguspärasuse hindamise kasuks ka tühistamiskaebuse teleoloogiline eesmärk – tühistamiskaebus teenib materiaalsoiguslikku kõrvaldamisnõuet. Hiljem muutunud asjaolude arvessevõtmine on sellise kõrvaldamisnõude huvides, sõltumata sellest, kas tühistamisnõue oli algusest peale põhjendatud või muutus põhjendatuks tänu hilisemale asjaolude muutusele, mis viisid haldusakti (kehtimajätmise) õigusvastasusele.⁴⁷⁸ Tuleb möönda, et kui arvestada seda, et halduskohtumenetluse eesmärk ongi anda isikule võimalus oma õiguse kaitseks (HKMS § 2 lg 1, § 44 lg 1), annab isikule oma õiguste kaitseks parema võimaluse lahendus, kus tema õiguste rikkumist hinnatakse kohtuotsuse tegemise hetke seisuga.

Lisaks võib Riigikohtu seisukohast, et haldusakt tuleb tühistada siis, kui see on õigusvastane ja rikub kaebuse esitaja õigusi,⁴⁷⁹ järeldada, et haldusakt peab olema õigusvastane ja rikkuma kaebuse esitaja õigusi selle tühistamise ajal,⁴⁸⁰ st

⁴⁷⁵ R. Schmidt (viide 115), lk 268.

⁴⁷⁶ Nt kui haldusorgan annab uuesti samasuguse haldusakti ja jätab vahepealsed muudatused arvestamata.

⁴⁷⁷ W.-R. Schenke (viide 105), lk 271; F. O. Kopp. W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 36.

⁴⁷⁸ F. O. Kopp. W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 36; W.-R. Schenke (viide 105), lk 270, äärenr 790.

⁴⁷⁹ RKHKo 3-3-1-25-02, p 24. Sama võib järeldada Riigikohtu korduvalt tsiteeritud seisukohast: “Kui kohus leiab, et vaidlustatud akt või toiming ei riku kaebuse esitaja õigusi, siis jätab kohus pärast asja kohtuistungil läbivaatamist oma otsusega kaebuse rahuldamata ega anna hinnangut õigusakti või toimingu õiguspärasusele” (vt RKHKo 3-3-1-53-03, p 20; 3-3-1-97-06, p 20; RKEKm 3-3-1-8-01, p 21; 3-3-1-15-01, p 21; RKHKm 3-3-1-64-00, p 1; 3-3-1-65-00, p 1; 3-3-1-27-05, p 17).

⁴⁸⁰ Tõsi, mõnevõrra võib segadust põhjustada selles kontekstis Riigikohtu seisukoht, et kaebeõigust (mis väljendub eeskätt õiguste oletatavas rikkumises) tuleb hinnata kaebuse esitamise hetke seisuga (RKHKo 3-3-1-25-02, p 24; 3-3-1-76-10, p-d 16-17; 3-3-1-65-11, p 15; 3-3-1-8-14, p 12; 3-3-1-73-14, p 18; sisuliselt sama ka RKHKo 3-3-1-8-15, p 22). Vastupidist võib aga järeldada Riigikohtu seisukohast, et kui kaebajal oli kaebuse esitamise hetkel kaebeõigus, siis ei lange kaebeõigus ära asjaolude hilisema muutumise tagajärjel (RKHKo 3-3-1-25-02, p 24; 3-3-1-65-11, p 15). Kokkuvõtvalt on raske öelda, milline on Riigikohtu lõplik seisukoht küsimuses, millisel hetkel peab isikul olema kaebeõigus, kuid töö

kohtuotsuse tegemise hetkel. Kuna subjektiivsete õiguste rikkumise ja haldusakti õigusvastasuse hindamise hetk peavad kokku langema,⁴⁸¹ siis viib see samuti järeldusele, et õige oleks haldusakti õiguspärasust hinnata sama hetke (st kohtuotsuse tegemise hetke) seisuga.

2.2.5.2. Võrdlus kohustamiskaebusega

Nagu allpool⁴⁸² ilmneb, on Eesti kohtupraktikas erinevalt tühistamiskaebusest kujundatud kohustamiskaebuse puhul selgesõnaline seisukoht, et kohustamiskaebuse lahendamisel tuleb arvestada kohtuotsuse tegemise ajal valitsevat õiguslikku ja faktilist raamistikku ning et kohustamiskaebust ei ole võimalik rahuldada, kui kohtuotsuse tegemise hetkel kehtiv õigus või esinevad faktilised asjaolud seda ei võimalda. Samale lahendusele orienteerib ka HKMS § 158 lg 2 ls 2. Kuna nii tühistamiskaebus kui kohustamiskaebus on halduskohtulikud õiguskaitsevahendid, oleks põhjendatud, et nad annaksid õiguskaitse efektiivsuselt samasuguse tulemuse. Seetõttu oleks iseenesest loogiline, et ka tühistamiskaebus lahendatakse samast ajahetkest lähtudes, st hinnates vajadusel, kas haldusakt kuulub kohtuotsuse tegemise hetkel tühistamisele või mitte. Ka saksa õiguskirjanduses märgitakse, et arvestades seda, et sooritusnõuet (*der Leistungsanspruch*)⁴⁸³ sisaldavate kaebuste puhul lähtutakse kohtuotsuse tegemise hetkest, oleks süstemaatiliseist vaatepunktist õige lähtuda samast ajahetkest ka tühistamiskaebuse puhul.⁴⁸⁴ Töö autor ei soovi sellele põhjendusele vastu vaielda.

2.2.5.3. Võrdlus haldusakti kehtivust ja mõju lõppemist mõjutavate asjaoludega

Nagu käesoleva töö esimeses peatükis⁴⁸⁵ ilmnes, ei ole kahtlust selles, et asjaolusid, mis tekivad pärast haldusakti andmist ja selle haldusakti mõju lõpetavad, tuleb arvesse võtta.⁴⁸⁶ Sellisel juhul ei tõstatata enam reeglina vajadust hinnata haldusakti kehtivust ja mõju jätkuvust haldusakti andmise aja seisuga. On tõsi, et haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on kaks täiesti erinevat kategooriat ja üks ei mõjuta teist, kuivõrd ka õigusvastane haldusakt kehtib ja on täitmiseks

autori arvates ei saa ühelgi juhul asuda seisukohale, et taganeda saaks seisukohast, et haldusakt peab rikkuma isiku õigusi tühistamiskaebuse lahendamise, st kohtuotsuse tegemise hetkel.

⁴⁸¹ F. O. Kopp. W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 36.

⁴⁸² Vt alaptk 2.3.2.

⁴⁸³ Silmas peetakse Eesti mõistes kohustamisinõuet kas haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks.

⁴⁸⁴ W.-R. Schenke (viide 105), lk 271; F. O. Kopp. W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132) VwGO § 113, äärenr 37.

⁴⁸⁵ Vt eespool alaptk 1.6.

⁴⁸⁶ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 109.

kohustuslik.⁴⁸⁷ Ent siiski võib väita, et kuna haldusakti mõju lõppemist tingivaid asjaolusid võetakse arvesse kohtuotsuse tegemise hetke seisuga, siis tuleks sarnaselt ka haldusakti õiguspärasust vajalikel juhtudel hinnata kohtuotsuse tegemise hetke seisuga. Seisneb ju haldusakti mõju lõppemine nii mõnigi kord selles, et haldusakti kehtivaks ja täitmiseks kohustuslikuks lugemine tähendaks sisuliselt õigusvastast tagajärge, st haldusakti täitetoiming oleks õigusvastane (nt lõppeb isiku väljasaatmiskorralduse õiguslik mõju, kui talle antakse elamis-luba ja isiku väljasaatmine oleks seega õigusvastane; lubatakse seni keelatud meelevaieldus jne).⁴⁸⁸ Sarnaselt tasuks ka kestva mõjuga või täitmata haldus-aktide puhul hinnata nende õiguspärasust kohtuotsuse tegemise hetke seisuga.

2.2.5.4. Oht täitevõimu teostamiseks kohtu poolt

Eelnevalt esitatu kujutas endast valdavalt argumente, mis rääkisid selle kasuks, et tühistamiskaebuse lahendamisel tuleks hilisemaid muudatusi arvesse võtta. Põhilise argumendina, miks tuleks haldusakti õiguspärasust hinnata selle andmise hetke seisuga, on välja toodud seda, et vastasel korral ei teostaks kohus enam järelkontrolli, vaid asuks ise täitevõimu eest uute asjaolude valguses otsuseid tegema.⁴⁸⁹ Ka Saksa õiguses on mööndud, et haldusakti hindamine selle tegemise aja seisuga vastab paremini halduse ja kohtu funktsioonide omavahelisele jagunemisele ning samuti ka materiaalsoigusele.⁴⁹⁰ Küsimus on, kuivõrd saab kohus võtta endale lõpliku otsustusõiguse konkreetses haldus-õigussuhtes ja sellega halduse kompetentsi usurpeerida.⁴⁹¹ Kuid ei ole märgata, et seda argumenti loetakse Saksa õiguskirjanduses absoluutseks asjaoluks, mis välistaks kohtu poolt tühistamiskaebuse lahendamisel kohtumenetluse ajal toimunud muudatuste arvessevõtmise. Sellele argumendile on teiste argumentide seas tuginetud vaid põhjendamaks seda, miks ei tohi tühistamata jätta keelavat haldusakti, mis on õigusvastane seetõttu, et akti andmise ajal sellise akti andmiseks alust ei olnud. Nt kui haldusorgan keelas ettevõtja tegevuse tema ebausaldusvärsuse tõttu ning kohtumenetluses ilmneb, et tegelikult keelu kehtestamise ajal usaldusvärsust kahtluse alla seadvaid asjaolusid ei esinenud, kuid need on tekkinud kohtumenetluse kestel, siis ei saa kohus jätta siiski tühistamiskaebust rahuldamata ja keeldu tühistamata. Kuna tegemist oleks kaalutusotsusega, mille peab esmalt langetama haldusorgan, rikuks kohus sellisel juhul võimude lahususe põhimõtet ja sekkuks haldusorgani kaalutus-õigusesse.⁴⁹² Kuid nagu eelnevalt märgitud, peetakse vajalikus olukorras võimalikuks seda, et kohus arvestab tühistamiskaebuse lahendamisel muutunud

⁴⁸⁷ Tuleneb HMS § 60 lg-st 2. Rõhutatud ka RKHKo 3-3-1-53-01, p-s 3; 3-3-1-14-02, p-s 17; 3-3-1-26-08, p-s 16; 3-3-1-50-09, p-s 13; 3-3-1-45-12, p-s 29.

⁴⁸⁸ Vt alaptk 1.6.1.

⁴⁸⁹ Vt alaptk 2.2.3.

⁴⁹⁰ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 21.

⁴⁹¹ Samas.

⁴⁹² F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 52.

asjaoluga ning selle juures üldjuhul võimude lahususe põhimõtte rikkumist ei tõstata. Väärib märkimist, et ehkki valdavalt rõhutatakse Eesti õiguskirjanduses vajadust hinnata haldusakti õiguspärasust selle andmise aja seisuga põhjendusega, et vastasel juhul asuks halduskohus täitevvõimu eest otsuseid tegema,⁴⁹³ on juba ka Eesti õiguslastest kirjutistest vihjamisi väljaloetav see, et mõistlik võib olla täitevvõimu mõningane kärpimine ning haldusülesannete osaline ülekandumine kohtumenetlusse efektiivsema ja ökonoomsema õiguskaitse huvides.⁴⁹⁴

On õige, et kui kohus hindab haldusakti õiguspärasust kohtuotsuse tegemise aja seisuga, siis väheneb selle järelkontrollilik osakaal. Samas võib küsida, kas seda ei õigusta vajadus pakkuda isikule maksimaalselt efektiivset kaitset täitevvõimu tegevuse eest, on ju see HKMS § 2 lg-st 1 tulenevalt halduskohtumenetluse esmaseks ülesandeks. Põhjendatult märgib C. Polzin, et määrava ajahetke küsimuses peab arvestama halduskohtumenetluse kahetist funktsiooni. Ühelt poolt on selle eesmärk küll haldusorgani otsustuste kontrollimine, mis räägib haldusakti kontrollimisel selle andmise hetke seisust lähtumise kasuks. Teiselt poolt on halduskohtumenetluse eesmärk aga kaebaja õiguste kaitse. Seda arvestades oleks määrav pigem kohtuotsuse tegemise aeg, sest õiguse kaitsmise eeldused peavad olema täidetud kaebuse rahuldamise hetkel.⁴⁹⁵

Lisaks võib küsida, kuivõrd asjakohane see halduskohtu poolt täitevvõimu teostamise ohule viitav argument on, sest HKMS § 158 lg 2 sätestab nagunii kohustuse teha asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga. See tähendab, et kohus peab tühistamiskaebuse lahendamisel arvestama nende muutunud asjaoludega, mis tingivad muidu põhjendatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmise⁴⁹⁶ või muidu põhjendatud kohustamiskaebuse rahuldamata jätmise.⁴⁹⁷ Ka sellise käitumisega võtab halduskohus endale teatud määral haldusorgani pädevust, sest ta otsustab muuhulgas nt seda, kas mingis situatsioonis on enam nt toimingute sooritamise või haldusakti andmine võimalik, kas isiku eesmärk on veel saavutatav, kas läbi viidud konkurss on tagasitäidetav jne. Olemuslikult on need samuti eeskätt haldusorgani pädevusse kuuluvad ülesanded. Lahendades neid küsimusi esimese instantsina, ei vii kohus samuti ellu kohtulikku järelkontrolli.⁴⁹⁸

Samuti tuleb arvestada seda, et ehkki võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte eeldaks teoreetiliselt seda, et võimuorganid peaksid teostama võimu üksnes vastavalt oma põhilisele funktsioonile, on tegelikkuses funktsioone puhtalt ja rangelt eristada väga raske ning teatud mõõndused on paratamatud.

⁴⁹³ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 1; HKMS eelnõu seletuskiri (viide 431), lk 43.

⁴⁹⁴ I. Pilving. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus, lk 31.

⁴⁹⁵ C. Polzin (viide 329), lk 212.

⁴⁹⁶ Vt nende kohta ptk 3.

⁴⁹⁷ Vt alaptk 2.3.3.

⁴⁹⁸ Järelkontrolliga on tegu vaid siis, kui haldusorgan sai hinnata samu asjaolusid, millest lähtub kohus. I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, II, 1.

Tähtis on väljapeetus peaküsimustes.⁴⁹⁹ Töö autori arvates ei kahjustataks tühistamiskaebuse lahendamisel määrava ajahetke nihutamine kohtuotsuse tegemise ajale võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ülemäära, kuna see on realselt vajalik võrdlemisi erandlikel juhtudel ning teenib tegelikkuses puhtalt õigusemõistmise eesmärki – see on vajalik seetõttu, et pakub isikutele tõhusamat õiguskaitset.

Lisaks tasub töö autori hinnangul arvestada sedagi, et sellisel juhul ei pruugi kohtu sekkumine täitevvõimu ülesannetesse olla absoluutne. Nt kui tegemist on kaalutlusõiguse alusel antava haldusaktiga, ei välista haldusakti tühistamine kohtu poolt seda, et haldusorgan ei võiks anda sama resolutsiooniga haldusakti uuesti. Tõsi, sellisel juhul peavad akti andmise aluseks olevad kaalutlused olema teistsugused võrreldes nendega, mille kohus õigusvastaseks luges.⁵⁰⁰

Seega ehkki võib nõustuda, et üldjuhul teostab halduskohus täitevvõimu tegevuse üle vaid järelkontrolli,⁵⁰¹ ei pruugi olla see argument kõiki vastuargumente arvestades piisavalt kaalukas.

2.2.5.5. Vajadus täiendavateks menetlustoiminguteks

Haldusakti õiguspärasuse hindamine hilisemate asjaolude valguses võib kohtu jaoks tuua kaasa vajaduse täiendavate menetlustoimingute tegemiseks. Eeskätt võib olla vajalik välja selgitada, kas õiguspärasuse hindamise seisukohalt oluliste asjaolude muutumine on aset leidnud või mitte. Jaatava vastuse korral on vajalik saada ka menetlusosaliste seisukohad selle kohta, kuidas asjaolude muutumine haldusaktile antavat hinnangut mõjutab.

Siiski ei pea töö autor seda asjaolu piisavalt kaalukaks argumentiks, mis nõuab hilisemate asjaolude arvessevõtmisest loobumist. Võimalike muutunud asjaoludega kursishoidmise kohustus tuleneb kohtu jaoks nagunii juba HKMS § 158 lg 2 esimesest lausest, mis kohustab kohtuotsuse aja seisuga tegema kindlaks asjaolud, mis võiksid tühistamiskaebuse rahuldamise võimalikkust mõjutada. Ka on suur roll kohtu teavitamisel muutunud asjaoludest menetlusosalistel endil. Kokkuvõttes võib see, kui haldusakti õiguspärasuse hindamise hetk tuua kohtuotsusele võimalikult lähedale, muuta küll kohtumenetlust mõnevõrra keerulisemaks, kuid töö autor julgeb siiski arvata, et kohtu koormuse kasv ei oleks väga oluline.

⁴⁹⁹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 121.

⁵⁰⁰ Analooiliselt sellega, kui haldusorgan tunnistab kehtetuks haldusakti, mis on varem vaidlustatud halduskohtus ja mis on kohtu poolt jäetud tühistamata. Riigikohus on pidanud sellist käitumist võimalikuks eeldusel, et haldusakt tunnistatakse haldusorgani poolt kehtetuks asjaoludel või motiividel, mis ei olnud kohtuliku kontrolli objektiks (RKHKo 3-3-1-36-04, p 21; 3-3-1-63-06, p 9).

⁵⁰¹ R. Narits, I. Pilving (viide 74), HKMS § 2, B, II, 3.

2.2.5.6. Menetluse uuendamine ja selle piiratud kontroll

Kui vaidluse all olev haldusakt ning hilisemad muudatused on sellised, et haldusakt oli õiguspärane selle andmise ajal, kuid hilisemaid muudatusi arvesse võttes oleks see õigusvastane, siis juhul, kui hinnata haldusakti õiguspärasust üksnes haldusakti andmise aja seisuga, tuleks kaebus rahuldamata jätta. Nagu eelnevalt märgitud, oleks isikul sellises olukorras ainus võimalus oma õigusi kaitsta läbi haldusmenetluse uuendamise ja seejärel vajaduse korral uuendamise menetluses tehtud otsustuse vaidlustamise.

Haldusmenetluse uuendamise üldregulatsioon on sätestatud HMS-s, eeskätt HMS §-s 44. Selle regulatsiooni põhjal⁵⁰² võib eristada üldjuhul⁵⁰³ kolme eraldi menetluse uuendamise olukorda sõltuvalt sellest, millistel alustel menetluse uuendamist taotletakse:

- 1) Kõigepealt olukord, kus HMS § 44 lg-s 1 sätestatud uuendamise asjaolusid ei esine ja seetõttu tuleb haldusmenetluse uuendamine otsustada kaalutlusõiguse alusel. Kui menetlus uuendatakse, siis tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamine⁵⁰⁴ otsustada kaalutlusõiguse alusel (HMS § 64 lg 2).
- 2) Teiseks juhtum, kus haldusmenetluse uuendamine on haldusorganile kohustuslik, kuna esineb mõni HMS § 44 lg 1 p-s 2–4 sätestatud alustest.

⁵⁰² Võimalik on, et eriseadustega kehtestatakse HMS-ga võrreldes täiendavaid uuendamise tingimusi (RKHKo 3-3-1-84-04, p 9). Nii on Riigikohus leidnud, et EhS § vr 23 lõike 1 punkti 1, § 26 ja § 28 lõike 1 punkti 4 ja lõike 2 koostoimes (ehitusluba tunnistatakse kehtetuks, kui seda taotleb ehitise omanik) võib isik igal ajal taotleda ehitusloa kehtetuks tunnistamist ilma HMS § 44 lg-s 1 sätestatud piiranguteta. Sarnased erialused on ka nt MKS §-des 101–103. Ka on võimalik, et õigustloovas aktis täiendatakse soodustava haldusakti andmise aluseid ja koos sellega nähakse üldaktis ette ka võimalus esitada uus taotlus uuel alusel ilma varasemat keelduvat otsustust kehtetuks tunnistamata (vt nt RKHKo 3-3-1-37-00; 3-3-1-13-00), ehkki selline olukord ei tohi minna vastuollu õiguspärase ootuse põhimõttega (vt RKHKo 3-3-1-13-00, p 2). Arvestada tuleb ka sellega, et Euroopa õigusest võivad menetluse uuendamisele tulla erireeglid. Nt on Euroopa Kohus kujundanud lähenemise, et kui Euroopa Liidu õigusele antud tõlgendus on pärast haldusakti andmist muutunud ning siseriiklik õigus võimaldab menetluse uuendamist, on siseriiklik haldusorgan kohustatud menetluse uuendama, ja kui haldusakt on muutunud tõlgendusega vastuolus, selle kehtetuks tunnistama. Vt P. Schamin, C. Ginter. Euroopa Liidu õigusest tulenevad võimalused jõustunud kohtuotsuste ja haldusaktide uueks läbivaatamiseks. – *Juridica* 2015/3, lk 186. Vt samas ka nende kohustuste lisatingimusi ning sellise lahenduse kriitikat.

⁵⁰³ Välistatud ei ole siiski ka erandlikud olukorrad. Nt on Riigikohus leidnud, et taotlusena maksuotsuse kehtetuks tunnistamiseks saab käsitada ka maksuhaldurile esitatud vaides või halduskohule esitatud kaebuses sisalduvat haldusakti tühistamise nõuet. Kui maksukohustuslane on vaidlustanud maksuotsuse, on maksuhalduril õigus haldusmenetlus uuendada ning menetluse tulemusena esialgne haldusakt kehtetuks tunnistada ja selle asemel välja anda uus haldusakt. Maksuhaldur ei ole sealjuures piiratud vaides või kaebuses toodud asjaoludega, vaid tal on uue või muudetud haldusakti andmisel samasugused volitused, nagu tal oleksid siis, kui ta teeks maksuotsuse esimest korda (RKHKo 3-3-1-75-14, p 13). Eraldi lähemat käsitlust selline olukord siiski käesoleva töö kontekstis ei vaja.

⁵⁰⁴ Üksnes haldusmenetluse uuendamine ei ole lõpeta haldusakti kehtivust, selleks on vaja eraldi kehtetuks tunnistavat haldusakti (RKHKo 3-3-1-62-16, p 11).

Haldusakti kehtetuks tunnistamine tuleb endiselt otsustada kaalutlusõiguse alusel (HMS § 64 lg 2).⁵⁰⁵

- 3) Viimasena on võimalik eristada juhtumit, kus nii menetluse uuendamine kui haldusakti kehtetuks tunnistamine on haldusorganile kohustuslikud – see on juhtum, kus isiku õigusi kestvalt piirava haldusakti alused on ära langenud (HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3).

Esimese olukorra puhul, st siis, kui HMS § 44 lg-s 1 sätestatud aluseid ei esine, pole menetluse uuendamine küll välistatud, kuid see ei tohi toimuda kergekäeliselt,⁵⁰⁶ vaid haldusorgani kaalutlusõiguse alusel.⁵⁰⁷ Kui menetlus tõepoolest uuendatakse, siis tuleb arvestada, et ehkki isikutel on õigus haldusorganilt haldusakti kehtetuks tunnistamist taotleda⁵⁰⁸ ja haldusorgan võibki menetluse uuendada, ei tähenda see veel, et haldusakt tõepoolest kehtetuks tunnistatakse. Üldjuhul tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamine otsustada kaalutlusõiguse alusel⁵⁰⁹ (HMS § 64 lg 2) ja isik saab nõuda üksnes seda, et haldusorgan teostaks oma diskretsiooniõigust kehtetuks tunnistamise küsimuse lahendamisel

⁵⁰⁵ RKHKo 3-3-1-36-04, p 12; 3-3-1-80-04, p 11. Varasem praktika oli teistsugune – leiti, et tähtajaliselt piiramatu võimalus menetluse uuendamist taotleda ja sellest keeldumise kaudu vaidlustada esialgset haldusakti on vastuolus kohtusse pöördumise tähtaegade regulatsiooniga. Samas leidis Riigikohus toona, et HMS § 44 lg-tes 2-4 sätestatuga analoogilistel alustel võiks isik uuendamisest keeldumise järel pöörduda kohtusse lausa kohe esialgse haldusakti tühistamise nõudega (RKHKo 3-3-1-53-00, p 2). Vastuoluline oli seisukoht ka uuendamisest keeldumise korral kohtusse pöördumise võimalikkuse osas, kord peeti seda võimalikuks (RKHKm 3-3-1-49-99, p 1), kuid seejärel mõni aeg hiljem enam mitte (RKHKo 3-3-1-50-00). Seda, et haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmisel saab isik seda otsust vaidlustada ning selle vaidluse raames peab kohus hindama ka seda, kas haldusorgan jättis põhjendatult esialgse haldusakti muutmata, on hiljem siiski aktsepteeritud (RKHKm 3-3-1-29-11, p 23).

⁵⁰⁶ RKHKo 3-3-1-80-10, p 21.

⁵⁰⁷ RKHKo 3-3-1-36-04, p-d 12–13. Menetlust ei pea uuendama näiteks siis, kui isik tugineb asjaolule, mille ta oleks pidanud esitama juba esialgses haldus(kohtu)menetluses. Vt nt RKHKo 3-3-1-90-04, p-d 10–11.

⁵⁰⁸ Selline õigus tuleneb juba PS §-st 46, mille kohaselt on igaühel õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole (RKHKo 3-3-1-36-04, p 12). Kui haldusorganiks on kohaliku omavalitsuse organ, siis on sellise taotluse õiguslikuks aluseks veel kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS, RT I 1993, 37, 558; RT I, 21.06.2016, 4) § 33 lg 1, mis sätestab, et igaühel on õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi. Riigikohtu tõlgenduse järgi on KOKS § 33 lg 1 erinorm HMS-s sätestatud haldusakti kehtetuks tunnistamise taotlemise üldregulatsiooni suhtes ning kohalikul omavalitsusel pole menetluse uuendamisel kaalutlusõigust. Haldusakti kehtetuks tunnistamise taotlus tuleb kohalikul omavalitsusel igal juhul sisuliselt lahendada (RKHKm 3-3-1-49-99, p 1; RKHKo 3-3-1-51-02, p 19; 3-3-1-36-04, p-d 17–18). Varasem praktika läks märksa kaugemale, leides, et kui kohaliku omavalitsuse haldusakt on õigusvastane, siis on kohalikul omavalitsusel mitte kaalutlusõigus, vaid lausa kohustus see kehtetuks tunnistada (RKHKm 3-3-1-7-98, p 3. Õigustatud kriitikat selle kohta vt I. Pilving. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – Juridica 1998/8, lk 392–397).

⁵⁰⁹ RKHKo 3-3-1-46-13, p 14.

õiguspäraselt.⁵¹⁰ Ka teisena välja toodud juhtumi puhul ei ole kaalutusõigusest pääsu – kui HMS § 44 lg-s 2–4 sätestatud asjaolud esinevad, tuleb haldusmenetlus küll uuendada, kuid haldusakti kehtetuks tunnistamine tuleb otsustada jällegi kaalutusõiguse alusel (HMS § 64 lg 2).

Seega ei pruugi esimeses kahes olukorras sugugi kindel olla, kas menetluse uuendamine isiku sihile viib. Neil juhtudel ei ole isikul subjektiivset õigust enda kasuks haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda.⁵¹¹ Kui menetlust ei uuendata või haldusakti kehtetuks ei tunnistata, ei pruugi isik soovitud lõpptulemust saada ka kohtusse pöördumisel, sest tegemist on kaalutusotsustega ning kuigi need on kohtulikult kontrollitavad,⁵¹² on nende kontroll siiski piiratud.⁵¹³ Kohus ei kontrolli kaalutusotsustuse otstarbekust, vaid üksnes seda, kas kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsioon otsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga.⁵¹⁴ Sama sätestab ka HKMS § 158 lg 3. Kohus ei saa astuda haldusorgani asemele ega sisuliselt hinnata kaalutlemisel asjassepuutuvaid asjaolusid.⁵¹⁵ Seega ka juhul, kui ilmneb, et algne haldusakt oli õigusvastane, ei ole haldusorgan tingimata kohustatud seda kehtetuks tunnistama,⁵¹⁶ sest arvestama peab ka muid olulisi asjaolusid, nagu näiteks kolmandate isikute õigusi, õiguskindlust ning avalikku huvi.⁵¹⁷

Eelnevast ei saa siiski teha järeldust, et menetluse uuendamise kaudu on isikul soovitava eesmärgi saavutamine võimalu. Käesoleva teema raames – määrav ajahetk ja asjaolude muutumine kohtumenetluse käigus – omab ilmselt põhitähendust menetluse uuendamise kolmas võimalus, st olukord, kus haldusakti kehtetuks tunnistamist taotletakse HMS 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 alusel. HMS § 65 lg 3 sätestab, et kui ära langeb kestvalt õigusi piirava haldusakti andmise alus õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu, tuleb haldusakt isiku taotlusel kehtetuks tunnistada asjaolude muutumisest alates. Sisuliselt sama sätestab ka HMS § 44 lg 1 p 1.⁵¹⁸ Sisuliselt ongi tegemist eriregulatsiooniga juhtumiks, kui pärast haldusakti andmist on asjas faktilised või õiguslikud asjaolud isiku kasuks muutunud. Selles sätestatud aluste esinemine välistab

⁵¹⁰ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 347.

⁵¹¹ HMS eelnõu seletuskiri (viide 99), § 178 p II.

⁵¹² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997, lk 104.

⁵¹³ K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006/2, lk 75.

⁵¹⁴ RKHKo 3-3-1-54-03, p 38; 3-3-1-20-04, p 16. Sama ka RKHKo 3-3-1-42-02, p 10; 3-3-1-62-02; 3-3-1-64-02, p 11; 3-3-1-66-02, p 25; 3-3-1-63-09, p 17; 3-3-1-33-10, p 11; 3-3-1-68-12, p 24; 3-3-1-87-13, p 17.

⁵¹⁵ RKHKo 3-3-1-52-13, p 33.

⁵¹⁶ Sama ka I. Pilving (viide 415), lk 708.

⁵¹⁷ RKHKo 3-3-1-51-02, p-d 17 ja 22.

⁵¹⁸ HMS § 44 lg 1 on vaid sõnastuselt pisut erinev ning jätab reguleerimata selle, mis ajast tuleks haldusakt kehtetuks tunnistada.

haldusorgani tavapärase diskretsiooniõiguse haldusakti kehtetuks tunnistamisel. Kui haldusorgan on tuvastanud, et HMS § 65 lg-s 3 sätestatud asjaolud esinevad, on tal kohustus haldusakt kehtetuks tunnistada.⁵¹⁹ Eelnevalt on sellisel juhul haldusorganil alati kohustus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks menetlus HMS § 44 lg 1 p 1 alusel uuendada.⁵²⁰ HMS eelnõu seletuskirjas märgitakse, et § 65 lg 3 on ainus säte eelnõus, kus isikul on õigus nõuda otseselt haldusakti kehtetuks tunnistamist pärast õigusjõu tekkimist (vaidlustamisvõimaluste ammendumist), mitte pelgalt reeglikohast diskretsiooniotsustust. Selle põhjuseks on asjaolu, et algselt õiguspärase haldusakti puhul puudub haldusakti adressaadil võimalus haldusakti vaidlustamiseks.⁵²¹

Eraldi olgu üle korratud aga see, et HMS § 65 lg 3 kohaldub sätte sõnas-tusest tulenevalt vaid kestva mõjuga koormavate haldusaktide puhul. Grammatiliselt rangelt tõlgendades ei saa seda sätet kohaldada ülejäänud juhtudel, kus hilisemate muudatuste arvessevõtmine võiks olla vajalik.⁵²² Järelikult on kõigil ülejäänud juhtudel võimalik tugineda vaid eelnevalt vaadeldud kahele esimesele haldusmenetluse uuendamise võimalusele, kus, nagu ilmnes, ei ole isikul soovitud tulemuse saavutamine sugugi lihtne.

Järgnevalt vaadeldakse HMS § 65 lg-ga 3 seotud küsimusi lähemalt, kontrollimaks seda, kui lihtne või keeruline on isikul sellise haldusakti puhul saavutada selle kehtetuks tunnistamine.

2.2.5.6.1. Isikud, kelle õigusi piiratakse

HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 alusel menetluse uuendamise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise esimene eeldus on, et haldusakt oleks isiku õigusi piirav. Sätete sõnastusest on väljaloetav, et selles sättes ettenähtud alusel saab haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes see isik, kelle õigusi konkreetselt piiratakse. Enamasti on selleks koormava haldusakti adressaat, kuid samuti võib kõne alla tulla kolmas isik, kelle õigusi topeltmõjuga⁵²³ haldusakt rikub.

⁵¹⁹ A. Aedmaa jt (viide 13), lk 353.

⁵²⁰ RKHKo 3-3-1-80-10, p 21.

⁵²¹ HMS eelnõu seletuskiri (viide 99), § 178, p II. Toodud seisukoht pole siiski päris täpne, sest isikul on kindlasti võimalus sellise haldusakti vaidlustamiseks olemas, lihtsalt juhtumil, kui kohtumenetluses jääb domineerima seisukoht, et hilisematest muudatustest hoolimata on haldusakt õiguspärane, kuna see oli õiguspärane akti andmise ajal, jääks isiku kaebus rahuldamata ja tema kaebus ei viiks sihile.

⁵²² Probleem võib olla siiski vähemalt mingi piirini ületatav, kui kestva mõjuga haldusakti mõistet tõlgendada piisavalt laialt. Nagu eelnevalt märgitud, ei ole kestva mõjuga haldusakti ühtses definitsioonis kokkuleppele jõutud ning osa autoreid loevad kestva mõjuga haldusaktide alla nt ka täitmata haldusaktid (vt eelpool alaptk 2.2.1.2, sama nähtub ka nt A. Aedmaa jt (viide 13), lk 353). Kestva mõjuga haldusakti definitsiooni avarusest sõltub, kuivõrd kirjeldatud probleem esile kerkib.

⁵²³ Topeltmõjuga on akt, mis on ühele isikule soodustav, kuid teisele negatiivselt mõjuv. A. Aedmaa jt (viide 13), lk 67. Eestikeelses õiguskirjanduses võib siiski, ilmselt Saksa õiguskeele eeskujul, näha ka topeltmõjuga haldusakti mõiste teistsugust sisustamist ning selle asemel mõiste "haldusakt toimega kolmandale isikule" kasutamist (vrd H. Maurer (viide 16), lk 139).

Siit kerkibki esimene probleem HMS § 65 lg 3 alusel haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluste juures. Nimelt kui võrrelda seda sätet haldusakti peale tühistamiskaebuse esitamise võimalustega, siis ehkki üldreegel on samuti see, et tühistamiskaebuse saab esitada üksnes isik oma õiguste kaitseks,⁵²⁴ on tühistamiskaebust võimalik esitada ka avaliku huvi kaitseks⁵²⁵ (HKMS § 44 lg 2) või juriidiliseks isikuks mitteoleva ühenduse poolt (HKMS § 44 lg 3).

Kui kaebus on esitatud puhtalt avalikes huvides, ei ole välistatud, et konkreetset isikut, kelle õigusi see haldusakt rikuks, pole võimalik määratledagi.⁵²⁶ Ka teisel juhul, kui kaebus esitatakse juriidiliseks isikuks mitteoleva isikute ühenduse poolt, ei ole samuti välistatud, et sellist individuaalselt määratletavat üksikisikut, kelle õigusi konkreetset rikutaks, ei leita.⁵²⁷ See tähendab, et polegi olemas isikut, kes saaks HMS § 65 lg 3 alusel taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist. Järelikult ei saaks sellised isikud või isikute ühendused hoolimata sellest, et neil on kohtusse pöördumiseks kaebeõigus, ikkagi haldusmenetluse uuendamist taotleda ning nende eesmärgi saavutamine ei oleks võimalik. Siinkohal ei pea töö autor määravaks seda, et selliste isikute või isikute ühenduste jaoks ei pruugi PS §-st 15 tulenev tõhusa õiguskaitse põhimõte toimida samaväärselt, võrreldes isikutega, kes vaidlustavad enda õiguste rikkumist. Need isikud või isikute ühendused ühelt poolt ning enda õigusi

⁵²⁴ Sätestatud HKMS § 44 lg-s 1. St kaevata saab samuti vaid see isik, kelle õigusi haldusakt riivab.

⁵²⁵ Tuntuim nn populaarkaebuse esitamist võimaldav regulatsioon on sätestatud sätestatud planeerimisseaduse (PlanS, RT I, 26.02.2015, 3; RT I, 10.11.2016, 14) §-des 54, 94, 123 ja 141.

⁵²⁶ See võib juhtuda nt eelnevalt viidatud PlanS igaühe kaebeõigust võimaldavate sätete kasutamisel. Samuti polnud selline olukord vähemalt varem sugugi välistatud keskkonnaküsimustes ja planeerimismenetluses antud haldusaktide puhul. Nt ei olnud Riigikohtu arvates kohtus iseseisvalt kaitstavaks õiguseks õigus puhtale keskkonnale. Vt RKHKm 3-3-1-101-09, p-d 11–13. Vastavalt oleks võimalik olnud nt olukord, kus keskkonnaorganisatsioonil on küll kaebeõigus halduskohtusse pöördumiseks avalikes huvides tulenevalt keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (nn Århusi konventsiooni, RT II 2001, 18, 89) art 9 lg 2 alusel (vt RKHko 3-3-1-81-03, p-d 21–27) või kuni 31. juulini 2014 kehtinud HKMS § 292 alusel, kuid kuna puudub konkreetne isik, kelle õigusi rikutakse, ei saaks keegi algatada haldusmenetluse uuendamist. Käesoleval ajal on Riigikohtu eelviidatud seisukoha kohaldatavus ebaselge, sest alates 1. augustist 2014 jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS, RT I, 28.02.2011, 1; RT I, 28.06.2016, 19) § 30 lg-s 1 aktsepteeritakse rikutava õigusena ka “õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale”, mis loob subjektiivse kohtulikult kaitstava materiaalõiguse (H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 192). On võimalik, et eelkirjeldatud probleemi seetõttu ei teki.

⁵²⁷ Jällegi võib näiteks tuua keskkonnaorganisatsioonid, kes ei pea kohtusse pöördumiseks omama isiku staatust. Nt võib KeÜS § 31 lg 1 p 2 järgi olla keskkonnaorganisatsiooniks ka juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus ning KeÜS § 30 lg-s 2 sätestatud tingimuste täitmise korral on sellisel organisatsioonil ka kaebeõigus. Ei ole välistatud, et kui sellise keskkonnaorganisatsiooni kaebus jääb rahuldamata, kuna hilisemaid muudatusi arvesse ei võeta, ei ole jällegi konkreetset isikut, kes saaks taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist HMS § 64 lg 3 alusel.

kaitsvad isikud PS § 15 mõttes teiselt poolt on võrreldavas olukorras – nad on kõik pöördunud kohtusse ning vastavalt peaks hilisemate muudatuste arvessevõtmise asemel pakutav abivahend – taotlema HMS § 44 lg 1 p § 65 lg 3 alusel haldusorganilt menetluse uuendamist ja haldusakti kehtetuks tunnistamist – toimima nende kõigi puhul võrdselt.

2.2.5.6.2. Tähtaeg menetluse uuendamiseks

Isegi juhul, kui leidub konkreetne isik, kelle õigusi see haldusakt tegelikult piirab, võib tänu vahepealsele kohtumenetlusele olla möödunud uuendamistaotluse esitamise tähtaeg. Nimelt sätestab HMS § 44 lg 3, et haldusmenetluse uuendamise taotlus tuleb esitada haldusmenetluse läbiviinud haldusorganile ühe kuu jooksul haldusmenetluse uuendamise asjaoludest teadasaamisest alates. Üsna tõenäoline on, et kui menetluse uuendamist võimaldavad asjaolud ilmnevad kohtumenetluse ajal ning alles kohtuotsusest selgub, et kohus nende asjaoludega ei arvestanud, vaid lähtus rangelt vaid haldusakti andmise ajal esinenud asjaoludest, siis võib tihti olla kohtuotsuse teatavakstegemise ajaks see ühekuuline tähtaeg möödunud. Riigikohus on küll vihjanud, et selle tähtaja rikkumine ei ole etteheidetav juhul, kui isik on selle haldusakti, mille suhtes ta haldusmenetluse uuendamist võiks taotlema, juba vaidlustanud halduskohtumenetluses, kuid selles ei saa siiski kindel olla.⁵²⁸

2.2.5.6.3. Menetluse uuendamine puutumuskaebuste puhul

Ebaselge on, kuidas kohalduks HMS § 65 lg 3 nn puutumuskaebuste puhul, mis loodi Riigikohtu praktikaga keskkonnavaidlustes.⁵²⁹ Puutumuskaebuse puhul ei ole kohtusse pöördumise õiguse aluseks kaebaja subjektiivse õiguse rikkumine, vaid kaebaja muu puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kaebõigus on olemas, kui vaidlustatav tegevus puudutab kaebaja olulisi huvisid ning selle mõju isikule on oluline ja reaalne.⁵³⁰ Reaalne mõju tähendab, et vaidlustaluse akti ja väidetava tagajärje vahel on põhjuslik seos ning kaebaja näitab, et tagajärje saabumine on tõenäoline.⁵³¹ Sealjuures ei ole igasugune huvi puutumuskaebuse esitamise aluseks, piisav ei ole nt üksnes konkreetsetes paik-

⁵²⁸ Vihjet võib järeldada lausest: “Samas ei saa mõistlikult eeldada, et isik, kes täpselt samas küsimuses on juba pöördunud kohtusse, hakkaks vältava kohtumenetluse ajal esitama taotlust haldusmenetluse uuendamiseks.” RKHKo 3-3-1-32-05, p 17. Sellegipoolest ei saa kindlalt eeldada, et haldus- ja kohtupraktika kujunekski selliseks, et uuendamistaotluse esitamise asemel kohtusse pöördunud isikule ennistataks hiljem haldusorgani poolt HMS § 44 lg-s 3 sätestatud tähtaeg, tõlgendataks kohtusse pöördumist haldusmenetluse uuendamise taotluseks vms. Seetõttu ei pea töö autor kirjeldatud probleemi vähetähtsaks.

⁵²⁹ Puutumuskaebuse kohta vt pikemalt P. Sarv, M. Oras. Kaebõigus ja kohtuliku kontrolli ulatus keskkonnaasjades. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus kohtuasjas 3-3-1-87-11. – Juridica 2012/5, lk 394–401.

⁵³⁰ RKHKo 3-3-1-68-11, p 22; 3-3-1-86-06, p 16.

⁵³¹ RKHKo 3-3-1-87-11, p 17.

konnas elamise või ressursi kasutamise faktidele tuginemine.⁵³² Eeltoodu põhjal võib väita, et kirjeldatud puutumus ei pruugi kvalifitseeruda isiku õiguste piiramiseks, kuna õiguste piiramine tähendaks haldustegevuse õigusvastasuse korral kohe ka õiguste rikkumist⁵³³ ning Riigikohus oleks pidanud neil juhtudel aktsepteerima isikute kaebeõigust subjektiivsete õiguste rikkumise alusel. Seega ei oleks ka sellisel juhul pärast kohtumenetluse ebaõnnestumist võimalik kaebajal tugineda HMS § 65 lg-le 3.⁵³⁴ Arvestades seda, et viidatud kohtupraktika on kujundatud enne KeÜS-i ja selles sätestatud keskkonnaasjade erandliku kaebeõiguse regulatsiooni jõustumist (KeÜS § 30), on ka⁵³⁵ puutumuskaebuste institutsiooni edasine sisustamine kohtupraktikas ebaselge.⁵³⁶

2.2.5.6.4. Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus

Neljandaks võib ka HKMS § 44 lg-s 5 sätestatud kohaliku omavalitsusüksuse kaebeõiguse erialuse⁵³⁷ puhul tekkida küsimus, kas sel alusel kohtusse pöördumisel piirab vaidlustatud haldusakt kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi. Arvestades seda, et see norm on kohaliku omavalitsuse jaoks täiendav kaebeõiguse alus lisaks HKMS § 44 lg-s 4 sätestatud selgelt õiguste rikkumise faktil põhinevale kaebeõigusele, võib pigem väita, et selle sätte alusel esitatud kaebus ei põhine õiguste rikkumisel ja järelikult ei piira vaidlustatud haldusakt ka kohaliku omavalitsusüksuse õigusi. Vastupidist ei ilmne ka Riigikohtu sellekohasest praktikast.⁵³⁸ Seega ei saaks ka sellisel alusel kaebuse esitanud kohaliku omavalitsuse üksus esitada pärast seda, kui tema kaebus jäetakse rahuldamata ja soodsaid muudatusi arvesse ei võeta, esitada taotlust haldusmenetluse uuendamiseks HMS § 65 lg 3 alusel.

⁵³² RKHKo 3-3-1-8-15, p 16.

⁵³³ E. Vene (viide 74), HKMS § 44, B, III.

⁵³⁴ Siinkohal olgu märgitud, et eelnevalt käsitletud puutumuskaebuse temaatika ei pruugi keskkonnavaidlustes pärast 1. augustil 2014 jõustunud KeÜS-i olla enam aktuaalne. Riigikohtu seisukohtadest võib järeldada soovi keskkonnaasjade puutumuskaebuse instituudist loobuda (vt RKHKo 3-3-1-8-15, p 21). Sellegipoolest ei saa selles kuni asjakohase selge ja üheselt mõistetava kohtupraktika kujunemiseni lõplikult kindel olla.

⁵³⁵ Sarnaselt sellega, kas keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus võib olla laiendatav käesoleval ajal kehtiva KeÜS §-st 30 tulenevalt ka füüsilisele isikule. Vt eelnevalt allmärkus 526.

⁵³⁶ K. Vaarmari, KeÜS § 30, p 1.4. – H. Veinla jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2015. – Arvutivõrgus: <http://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-30> (19. veebruaril 2017).

⁵³⁷ HKMS § 44 lg 5 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus võib esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist.

⁵³⁸ RKHKo 3-3-1-86-06, p 16.

2.2.5.6.5. Kestev õiguste piiramine

Kestva mõjuga haldusakti olemust on käsitletud eespool.⁵³⁹ HMS § 65 lg 3 lisab sellele täiendava tingimuse – et see haldusakt oleks lisaks kestvale mõjule ka õigusi piirav. Haldusakt on isiku õigusi piirav, kui see keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.⁵⁴⁰ Teisisõnu võib sellist kestvalt õigusi piiravat haldusakti mõista koormava haldusaktina. HMS eelnõu seletuskirjas kestva õiguste piiramise osas täpsemaid näiteid ei tooda ega seda lähemalt ei selgitata, vaid räägitakse samamoodi lihtsalt õiguste piiramisest.⁵⁴¹ Koormava kestva mõjuga haldusaktide näitena olid Saksa õiguskirjanduses välja toodud peamiselt erinevad keelud mingist tegevusest hoidumiseks või käsud kestvalt teatud kindlal viisil käitumiseks, mis hõlmavad mingit aja-perioodi.⁵⁴²

2.2.5.6.6. Uuendamismenetluses tehtud otsustuste vaidlustamine

Ehkki HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 panevad haldusorganile kohustuse haldusmenetluse uuendamiseks ja haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, kui isiku õigusi kestvalt piirava haldusakti andmise seisukohalt olulised asjaolud on ära langenud, ei pruugi see praktikas tähendada seda, et isiku taotlus rahuldatakse ja haldusakt tunnistatakse kehtetuks. Sellises olukorras ei ole haldusorganil küll enam tavapärast kaalutusõigust, kuid ometigi peab haldusorgan kõigepealt tuvastama, kas täidetud on HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 hüpoteesides kirjeldatud eeldused – kas haldusakt oli isiku õigusi kestvalt piirav ja kas selle aluseks olnud õiguslikud või faktilised asjaolud on tõepoolest ära langenud. Nagu eelnevalt ilmnas, ei pruugi juba üksnes selle kindlaksmääramine, kas tegemist on kestva mõjuga haldusaktiga või mitte, olla lihtne ülesanne. Ka selle tuvastamine, kas õiguslikud⁵⁴³ või faktilised asjaolud on muutunud ja kas need tingivad haldusakti kehtetuks tunnistamise, võib tekitada vaidlusi. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et menetluse uuendamise nõudmiseks HMS § 44 lg 1 p 1 alusel annab aluse vaid sellise asjaolu muutumine, mis oli asjassepuutuv⁵⁴⁴

⁵³⁹ Vt alaptk 2.2.1.1.

⁵⁴⁰ RKHKo 3-3-1-9-02, p 10.

⁵⁴¹ HMS eelnõu seletuskiri (viide 99).

⁵⁴² Vt alaptk 2.2.1.1.

⁵⁴³ HMS alusel toimuvale uuendamismenetlusele ei ole ilmselt ülekantav Riigikohtu poolt kuni 30. aprillini 2004 kehtinud tolliseadustiku (RT I 2001, 88, 351; RT I 2004, 30, 208) § 257 kontekstis antud seisukoht, et uus asjaolu saab olla vaid faktiline asjaolu (vt RKHKo 3-3-1-6-04, p 18). HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 räägivad selgelt ka õiguslikest asjaoludest. Teisel seisukoht on esitatud aga TlnHKo 7. november 2008, nr 3-08-1801.

⁵⁴⁴ Nii ei anna soodsama otsuse tegemiseks alust asjaolu, kui poolelioleva erastamismenetlusega elamu omanik vahetub ning uus omanik soovib erastamismenetluses juba antud haldusaktide kehtetuks tunnistamist ning elamu juurde maa erastamist suuremas ulatuses. Ehitise omaniku vahetumine ei ole niisuguses olukorras õiguslik või faktiline asjaolu, mis annaks aluse erastamist võimaldava haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Vt RKHKo 3-3-1-82-09, p 20.

esialgse haldusakti andmisel. Muudatus peab võimaldama teha isiku jaoks soodsamat otsust.⁵⁴⁵ Seega pole sugugi välistatud, et küsimus, kas HMS § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3 eeldused on ikka täidetud, on vaieldav ning haldusorgan asub isikuga võrreldes vastupidisele seisukohale.

Kui isik väidab haldusmenetluse uuendamist nõudva olukorra esinemist ja taotleb haldusmenetluse uuendamist, ent haldusorgan keeldub sellest, on niisugune otsus haldusakt.⁵⁴⁶ Haldusakt tuleb anda ka siis, kui menetlus küll uuendatakse, ent haldusakti kehtetuks tunnistamise taotlus otsustatakse siiski rahuldamata jätta (HMS § 43 lg 2 ja § 70 lg 1).

Seega juhul, kui haldusorgan menetluse uuendamisest või haldusakti kehtetuks tunnistamisest keeldub, peab isik esitama tähtaegselt⁵⁴⁷ halduskohtule tühistamiskaebuse selle haldusakti tühistamiseks⁵⁴⁸ ja koos sellega ka kohustamiskaebuse haldusorgani kohustamiseks asja uueks lahendamiseks. Niisuguse asjade käigu korral peab isik kokkuvõttes pöörduma kohtusse kaks korda ning esitama vahepeal haldusorganile taotluse menetluse uuendamiseks. On ilmne, et selline vaidluse lahendamise viis on tema jaoks lõppkokkuvõttes selgelt ebaefektiivsem⁵⁴⁹ ja aeganõudvam. Ka kohtumenetluses kohaste nõuete esitamine võib olla komplitseeritum.⁵⁵⁰

2.2.5.7. Järeldused

Eelnevast nähtus, et kui tühistamiskaebuse puhul hinnata haldusakti õiguspärasust kohtuotsuse tegemise aja seisuga, kaasneksid sellega mitmed positiivsed efektid, mis haldusakti andmise hetke seisust lähtumise korral ära jääksid. Sellisel juhul on õiguskaitse isiku jaoks efektiivsem – lahendus saabub kiiremini ja isikul ei ole vaja läbida uuendamismenetlust haldusorgani juures ning seejärel võimalik ka, et uut kohtumenetlust. Lisaks langeksid ära ohud, mis

⁵⁴⁵ RKHKo 3-3-1-80-10, p 21.

⁵⁴⁶ RKHKo 3-3-1-50-09, p 12. Varasemast praktikast võis järeldada sellise otsustuse lugemist toimuks, vt RKHKo 3-3-1-50-00.

⁵⁴⁷ HKMS § 46 lg-te 1-2 järgi tuleks seega esitada kaebus 30 päeva jooksul kas menetluse uuendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamisest keeldumise teatavakstegemisest. Kummalisel kombel on Riigikohus pidanud lubatavaks ka kaebust, kus uuendamise taotlus oli esitatud kahel korral ning kaebus esitati alles pärast viimast taotluse rahuldamata jätmist (vt RKHKm 3-3-1-80-04, p 11). Samas on Riigikohus ise varem väljendanud seisukohta, et kui haldusakt on teatavaks tehtud korduvalt, hakkab kaebetähtaeg kulgema haldusakti esimesest, mitte viimasest teatavakstegemisest (vt nt RKHKm 3-3-1-3-03, p-d 10–11 ja 15; 3-3-1-10-04, p 8).

⁵⁴⁸ RKHKo 3-3-1-50-09, p 13 jj.

⁵⁴⁹ Vrd eespool alaptk 2.2.5.1. Ka Riigikohus on möönud, et sarnases olukorras, kus isik vaidlustab haldusakti asemel selle peale esitatud vaide läbi vaatamata jätmist, on isiku jaoks keerulisem saavutada haldusakti tühistamist. Vt RKHKo 3-3-1-63-13, p 20.

⁵⁵⁰ Vt nt RKHKo 3-3-1-80-10 p-d 1-12, kus halduskohus oli sellises olukorras vaidluse eseme valesti määratlenud ja suunanud kaebaja esitama ebaefektiivseid nõudeid. Seetõttu tuli Riigikohtul asi halduskohtusse uueks lahendamiseks saata.

võivad situatsioonist sõltuvalt uuendamismenetluse edukat läbiviimist takistada (uuendamistaotluse tähtaja möödalasumine, koormatud isiku puudumine kaebeõiguse erialustel esitatud kaebuse puhul). Samuti alluksid tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamine sellisel juhul ühistele protsessireeglitele.

HMS § 65 lg 3 alusel haldusakti kehtetuks tunnistamisega võib isik oma eesmärgi saavutada üksnes siis, kui tema kohtusse pöördumise alus oli (või oleks) HKMS § 44 lg-d 1 ja 4, st kui ta kaitseb oma õigusi. Seevastu kui kaebeõiguse aluseks on ülejäänud HKMS §-s 44 sätestatud erijuhtumid, siis ei pruugi haldusakt kaebaja õigusi piirata ning sellisel isikul ei ole juhul, kui kohus ei võta arvesse pärast haldusakti andmist toimunud muudatusi, võimalik tugineda HMS § 65 lg-le 3 ning vastavalt pole ka haldusorganil kohustust haldusakti kehtetuks tunnistada. Haldusakti kehtetuks tunnistamine tuleb sellisel juhul otsustada üldregulatsiooni järgi, st kaalutusõiguse alusel (HMS § 64 lg 2).

Võrdluseks – ehkki Saksa VwVfG näeb ette HMS § 44 lg 1 p-ga 1 ja § 65 lg-ga 3 analoogilise regulatsiooni, st kestvalt koormava haldusakti kehtetuks tunnistamise uute asjaolude ilmnemisel (VwVfG § 51 lg 1 p 1), ei suunata seal isikuid muutunud õiguslikus olukorras haldusmenetluse uuendamise teele, vaid, nagu eelnevalt märgitud, lahendatakse vajadusel kaebus kohtuotsuse tegemise aja seisuga ning uusi asjaolusid arvesse võttes. Võib aru saada, et menetluse uuendamisest sel alusel räägitakse muutunud ajahetke kontekstis vaid siis, kui kohtumenetlust selles küsimuses parasjagu käimas ei ole.⁵⁵¹

Töö autori jaoks on kaalukamad need argumendid, mis räägivad selle kasuks, et tühistamiskaebuse lahendamisel tuleks teatud tüüpi haldusaktide puhul võtta arvesse hilisemaid muudatusi, st hinnata haldusakti õiguspärasust kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Need kaaluvad üles sellise lahenduse põhilise negatiivse mõju – et asjaolude muutumist võtab esmakordselt arvesse kohus ja mitte haldusorgan. Eriti veenvalt kinnitab sellist vajadust asjaolu, et tegelikult on Eesti kohtupraktikas hilisemaid muudatusi tühistamiskaebuse lahendamisel juba korduvalt arvesse võetud. Seetõttu peab töö autor õigemaks, et tühistamiskaebuse lahendamisel hinnataks haldusakti õiguspärasust vajadusel kohtuotsuse tegemise hetke seisuga.

Kui vaadata Saksa õiguses kujundatud seisukohti, siis seal on tühistamiskaebuse lahendamisel määrava hetke osas kujundatud väga palju erireegleid. Sarnaselt Eestiga on Saksa õiguskirjanduses märgitud, et üldjuhul tuleb tühistamiskaebuse puhul arvesse võtta haldusorgani viimase otsuse⁵⁵² tegemise ajal valitsenud õiguslikku ja faktilist olukorda.⁵⁵³ See on aga siiski vaid üldreegel. Nii leitakse, et kestva mõjuga haldusaktide puhul tuleb arvestada hilisemaid muudatusi õiguslikus ja faktilises olukorras ja seetõttu lähtuda tühistamis-

⁵⁵¹ C. Bumke, (viide 300), lk 191.

⁵⁵² Täpsemalt loetakse haldusorgani otsuseks vaidemenetluse läbimisel ka vaideorgani otsust. Vt M. Axmann. Das Nachschieben von Gründen im Verwaltungsrechtsstreit. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH 2001, lk 38.

⁵⁵³ Vt nt Hufen (viide 302), lk 397; M. Siegmund (viide 52), lk 149; A. Decker (viide 111), VwGO § 113, äärenr 22; F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 39.

kaebuse lahendamisel kohtuotsuse tegemise ajast.⁵⁵⁴ See tähendab, et kui algselt õiguspärane kestva mõjuga haldusakt (või sellega võrdsustatav täitmata haldusakt) on õigusvastaseks muutunud, siis on tühistamiskaebus põhjendatud. Kui aga alguses õigusvastane haldusakt on hiljem õiguspäraseks muutunud, siis tuleb tühistamiskaebus rahuldamata jätta.⁵⁵⁵ Sealjuures on ka autoreid (nt W.-R. Schenke), kelle arvates tuleb alati lähtuda kohtuotsuse tegemise ajast.⁵⁵⁶ Osa autoreid seevastu püüavad juhtumeid, mil tuleb lähtuda hilisemast ajast, liigitada vastavateks tüüpjuhtumiteks.⁵⁵⁷

Selline lähenemine on jõudnud ka Saksa kehtivasse õigusesse – nimelt sätestab nt Saksa asüüleseadus (*Asylgesetz*)⁵⁵⁸ § 77 lg 1 selgesõnaliselt, et selle seaduse kohaldamisest tekkinud vaidluse puhul lähtub kohus viimase kohtuistungiga toimimise ajal valitsenud õiguslikust ja faktilisest olukorrast ja kui istungit ei toimu, siis tuleb lähtuda kohtulahendi tegemise ajast. Ka Euroopa Kohus on isikute väljasaatmisega seotud asjades leidnud, et pärast väljasaatmise ettekirjutust toimunud muutusi tuleb kohtumenetluses arvesse võtta⁵⁵⁹ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. a direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta⁵⁶⁰ näeb ette, et et tõhusa õiguskaitsevahendiga peab olema ette nähtud nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude, sealhulgas vajaduse korral direktiivi 2011/95/EL kohaste rahvusvahelise kaitse vajaduste täielik ja *ex nunc* läbivaatamine vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses. Järeldada võib, et *ex nunc* tähendab ka kohtumenetluse kestel muutunud asjaolude läbivaatamist.⁵⁶¹

Samas möönavad ka hilisemast ajast lähtumise toetajad, et teatud erijuhtumitel on vajalik ka kestva mõjuga või täitmata haldusaktide puhul ikkagi haldusakti andmise ajast lähtuda, kui konkreetse haldusakti puhul on seaduses ette nähtud kindel erimenetlus selle haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või

⁵⁵⁴ H. Müller (viide 303), lk 31.

⁵⁵⁵ C. Polzin (viide 329), lk 212–213.

⁵⁵⁶ Vt F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 42; W.-R. Schenke (viide 105), lk 274.

⁵⁵⁷ Nii on näiteks A. Decker lisaks kestva mõjuga haldusaktidele nimetanud Saksa kõrgema halduskohtu (*Bundesverwaltungsgericht* – BVerwG) praktika põhjal veel järgmisi valdkondi, kus võib hilisemate muudatustega arvestamine vajalik olla: varjupaiga andmise menetlus, väljasaatmismenetlus, elamisloa väljastamine ja selle tühistamine, ehitusõiguses kolmanda isiku poolt esitatud kaebuse läbivaatamine (teatud tingimustel) ja ehitusjärelevalve. Seevastu nt juhtimisõiguse äravõtmise, saasteloa ning planeeringu üle käivas vaidluses tuleb valdavalt lähtuda üldreeglist, st haldusakti tuleb hinnata selle andmise aja seisuga. Vt täpsemalt nende juhtumite kohta koos viidetega kohtupraktikale A. Decker (viide 111). VwGO § 113, äärenr 22.1.

⁵⁵⁸ BGBl I 1982, 25, 946; BGBl I 2016, 52, 2460.

⁵⁵⁹ Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. a otsus ühendatud asjades C-482/01 ja C-493/01, G. Orfanopoulos jt ning R. Oliveri vs. Baden-Württembergi liidumaa, p 77 jj; 11. novembri 2004. a otsus asjas C-467/02, I. Cetinkaya vs. Baden-Württembergi liidumaa, p 47.

⁵⁶⁰ ELT L 180, 29. 06.2013, lk 60–95.

⁵⁶¹ Vt R. Kitsing, H. Mark, S. Pajupuu. Rahvusvahelise kaitse menetlus Tallinna Ringkonna kohtu praktikas. – *Juridica* 2016/7, lk 506.

selle haldusaktiga keelatud tegevuse taastamiseks.⁵⁶² M. Gerhardt ongi möönud, et siduvaid põhimõtteid kõikide juhtumite gruppide jaoks ei ole.⁵⁶³

2.2.6. Haldusakti õiguspärasusele antava hinnangu muutumise võimalused

Olles asunud seisukohale, et haldusakti⁵⁶⁴ õiguspärasust võib olla siiski vajalik hinnata mitte haldusakti andmise, vaid kohtuotsuse tegemise aja seisuga, on vajalik lähemalt vaadelda seda, kuidas võib haldusaktile antav hinnang muutuda. Võimalikud on kaks olukorda:

- a) andmise ajal õiguspärane haldusakt tuleb lugeda hiljemalt kohtuotsuse tegemise ajal õigusvastaseks;
- b) andmise ajal õigusvastane haldusakt tuleb kohtuotsuse tegemise ajal lugeda kehtiva õiguse või esinevate faktiliste asjaoludega kooskõlas olevaks.

2.2.6.1. Õiguspärase haldusakti muutumine õigusvastaseks

Juhtumit, kus õiguspäraselt antud haldusakti tuleb kohtuotsuse tegemise ajal pidada õigusvastaseks, võib ette kujutada näiteks olukorras, kus ministri haldusaktiga on võetud kaitstava loodusobjektina kaitse alla nt kaitsealuse looma püsielupaik.⁵⁶⁵ Pole keeruline ette kujutada olukorda, kus kaitsealuse looma püsielupaigaks vajalikud tingimused muutuvad selliselt, et see ei sobi enam selle looma püsielupaigaks – nt kui tormi tõttu paiskub ümber lähikonna ainus sobilik kalakotka⁵⁶⁶ (*Pandion haliaetus*) pesapuu⁵⁶⁷ või hävivad metsapõlengus kõik puud (sh pesapuu) lähikonna ainsal pesa rajamiseks piisavalt suurte puudega rabasaarel, kus pesitses kaljukotkas ehk maakotkas (*Aquila*

⁵⁶² Vt C. Polzin (viide 329), lk 213.

⁵⁶³ M. Gerhardt (viide 117). VwGO § 113, äärenr 21.

⁵⁶⁴ Jätkuvalt peetakse silmas kestva mõjuga või täitmata haldusakte või muudele tingimustele vastavaid haldusakte, mille puhul on vajalik hilisemate muudatuste arvessevõtmine.

⁵⁶⁵ Vt LKS § 10 lg 2, § 4 lg 1 p 4 ja lg 5 p 1.

⁵⁶⁶ Kõik Eestis pesitsevad kotkad kuuluvad vastavalt Vabariigi Valitsuse 20. mai 2004. a määrusele nr 195 “I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu” (RT I 2004, 44, 313; RT I, 18.06.2014, 20) § 4 lg 2 p-dele 5-10 I kaitsekategooria loomaliikide hulka.

⁵⁶⁷ Kalakotkas teeb pesa alati puu latva (T. Randla. Eesti röövlinnud. Tallinn: Valgus 1976, lk 78) ning elupaigaks Eestis on üldjuhul raba- ja metsamaastik, kus pesalt avaneb vaade ümbrusele mitme kilomeetri ulatuses. Kalakotka pesad asuvad kõrgematel puudel või raie-lankidele jäetud seemnemändidel (R. Männik. Kalakotkas ja tema kaitse Eestis. – Hirundo 2006. Supplementum 10, lk 6). Kui selline teistest kõrgem ja avarat vaadet pakkunud puu oli piirkonnas ainuke (nt suuremale raiehangile jäänud ainuke säilikpuu), siis ei ole antud konkreetsele kohta kalakotkal enam kuhugi pesa teha. Kotkas võiks seal pesitsemist jätkata vaid juhul, kui püstitada talle sinna tehispesa (vt samas lk 7, 10 ja 20–21, samuti T. Valker. Eesti röövlinnud. Tallinn: Varrak 2014 lk 103).

chrysaetos).⁵⁶⁸ Kui kaitsealuse looma sigimisalaks vajalikud tingimused hävivad ja neid ei ole võimalik enam ka taastada, siis ei ole selle piirkonna jaoks järelikult enam vajalik ega põhjendatud kaitstavale loodusobjektile ettenähtavate kitsenduste⁵⁶⁹ kohaldamine. Seega on kestva mõjuga haldusakti jätkuva kohaldamise eeldused ära langenud ning järelikult oleks haldusakti jätkuv kehtimine õigusvastane.⁵⁷⁰ Teise näitena võib ette kujutada olukorda, kus tegutseva kooli esisele tänavalõigule on paigaldatud 30-kilomeetrilist kiiruspiirangut kehtestav liiklusmärk. Paigaldamise ajal võib see olla õiguspärane ja põhjendatud, ent kui pärast kooli tegevuse täielikku lõpetamist sellel tänavalõigul enam tavalisest rohkem lapsi ei liigu ja aeglasem sõidukiirus ning sõidukijuhtide kõrgendatud tähelepanu vajalik pole, siis langevad ära ka kiiruspiirangu kohaldamise eeldused ja seal tuleks lubada sõita üldisel asulates lubatud kiirusel.

Saksa õiguses kohtas varem tihti seisukohta, et õiguspäraselt välja antud haldusakt ei saa õigusvastaseks muutuda. Nüüdseks on jõutud ühtsele arusaamale,

⁵⁶⁸ Kaljukotka rajab oma pesa tavaliselt üksildasele rabasaarele ning ka saaki eelistab jahtida soodes, eriti lagesoodes. Kui lindude pesitsusrahu ei häirita, kasutavad kotkad sama pesapaika aastakümneid (G. Sein, A. Lõhmus. Kaljukotka pesitsuspuistute ning pesapuude omadused Eestis. – *Hirundo* 2006/2, lk 69). Kui metsapõlengu all kannatanud rabasaar oli lähikonnas ainuke, kus oli piisavalt suuri puid, mis kaljukotka pesa raskuse välja kannataksid, siis on kaljukotkapaaril seal piirkonnas uue pesapuu leidmine keeruline.

⁵⁶⁹ Kitsendused, mida rakendatakse muuhulgas püselupaigas viibimise ja tegutsemise suhtes, on sätestatud LKS §-s 14 jj.

⁵⁷⁰ Toodud näited kalakotka ja kaljukotka puhul on muidugi tinglikud ja reaalne kaitsevajadus sellise olukorra puhul sõltub praktikast paljudest asjaoludest (nt püselupaigana kaitse alla võetud ala suurus ja seal asuvatest potentsiaalsetest pesitsusvõimalustest jne). Võrdluseks võib aga tuua näiteks väike-konnakotka (*Aquila pomarina*), kelle puhul pesapuu hävimine ei pruugi kaugeltki tähendada vajadust lõpetada pesapuud ümbritseva ala staatus püselupaigana, kui väike-konnakotka pesitsemiseks sobilik biotoop ja muud pesitsemise eeldused on jätkuvalt säilinud. Pesapuu hävimise puhul võib väike-konnakotkas pesitsemist jätkata mõnel teisel puul sellel alal. Nii on soovitatud, et olemasolevate paaride pesitsusvõimaluste kindlustamiseks peaks niitude ja luhtade ääres leiduma vanu kuusikuid ja kuuse-segametsi, mis peaksid jääma parasjagu asustatud pesadest umbes 500 meetri kaugusele (H. Kontkanen, T. Nevalainen, A. Lõhmus. Röövlinnud ja metsamajandus. Eesti Entsüklopeediakirjastus 2004, lk 55). Samuti on konnakotkapaaril sageli mitu pesa, mida vahetatakse, ning kasutada võidakse teiste suuremate röövlindude (sageli hiireviu *Buteo buteo*) või must-toonekure (*Ciconia nigra*) vanu pesi (Ü. Väli. Väike-konnakotka ja tema kaitse Eestis. – *Hirundo* 2003. Supplementum 6, lk 6). Seega kui kaitsetsooni jääb sobivaid potentsiaalseid elupaiku või pesi, ei ole väike-konnakotka pesitsemise jätkamine sellel alal sugugi välistatud. Sarnaselt on merikotka (*Haliaeetus albicilla*) puhul soovitatud, et liigi suurt pesapaigatruidust arvestades tuleb pesakohta kaitse all hoida hetkeni, kuni säilib liigile pesitsemiseks sobilik elupaik (puistu). Teadaolevalt on merikotka pesapuu taastasustamise vahe olnud 11 aastat, kusjuures 11 aastat hiljem ehitasid kotkad pesa täpselt samale oksale tagasi, kust see nelja aasta eest oli varisenud. Pärast pesa lõplikku allavarisemist hinnatakse kotkaekspertide poolt, kui olulise elupaigalaiguga on tegemist konkreetsele paarile ja Keskkonnametile antakse ekspert hinnang pesa keskkonnaregistris säilitamise või kustutamise kohta. Vt R. Nellis jt. Merikotka (*Haliaeetus albicilla*) kaitse tegevuskava, lk 32–33. – Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kk_1135_2013_lisa.pdf (20. veebruar 2016).

et selline olukord on siiski võimalik.⁵⁷¹ Nimelt ei pruugi haldusakt olla õigusvastane mitte üksnes seetõttu, et see on õigusvastaselt välja antud, vaid ka seetõttu, et haldusorgan oli pärast faktiliste või õiguslike asjaolude hilisemat muutumist kohustatud kõrvaldama haldusakti regulatsiooni, kuid on jätnud selle tegemata.⁵⁷² Erinevus õigusvastaselt välja antud haldusaktist seisneb vaid selles, et haldusorgani õigusvastase tegevusetuse korral saabub haldusakti õigusvastatus alates hetkest, mil haldusorganil tekib kohustus selle kehtetuks tunnistamiseks.⁵⁷³ Niisugustel juhtudel pole tühistamiskaebuse esitanud kaebaja eesmärk mitte haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemine selle andmise aja seisuga, vaid eeskätt haldusorgani otsuse tühistamine tulevikku suunatuna, edasiulatuvalt (*ex nunc*). Seetõttu leitakse, et üldreeglina tuleb sellise haldusakti õiguspärasust hinnata kohtuotsuse tegemise aja seisuga⁵⁷⁴ ning vaid juhul, kui kaebaja eesmärk on haldusakti tagasiulatuv tühistamine (*ex tunc*), on määrav haldusakti andmise aeg.⁵⁷⁵

Rõhutamist vajab, et kui haldusakt muutus õigusvastaseks hiljem, siis tähendab see ka erandit tavapärasest reeglist, et haldusakti tühistamine halduskohtu poolt on täielikult tagasiulatuv. Sellisel juhul saab haldusakti tühistada samuti vaid selle õigusvastaseks muutumisest alates, mitte selle väljaandmisest alates.⁵⁷⁶ Kui kaebuses taotletakse selle tühistamist algusest peale, siis tuleb kaebus osaliselt rahuldamata jätta ja seda tuleb arvestada ka menetluskulude väljamõistmisel.⁵⁷⁷ Praktikas võib aga nt täitmata haldusakti puhul kaebuse rahuldamine tähendada ikkagi seda, et leiab aset haldusakti täielik tagasiulatuv tühistamine.⁵⁷⁸

⁵⁷¹ W.-R. Schenke (viide 105), lk 267; F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 35.

⁵⁷² Sama on leitud ka Eesti kohtupraktikas – olukorras, kus hiljem langes ära haldusakti andmise faktiline alus, on Riigikohus märkinud, et siis peaks haldusorgan haldusakti muutma või kehtetuks tunnistama. Vt RKHKo 3-3-1-53-05, p 13.

⁵⁷³ W.-R. Schenke (viide 105), lk 267. Ka Riigikohus on märkinud, pärast haldusakti andmist toimunud sündmused ei muuda haldusakti tagantjärele õigusvastaseks (RKHKo 3-3-1-44-14, p 14; 3-3-1-53-16, p 22). Sedagi seisukohta tuleb mõista ilmselt nii, et haldusakt ei saa muutuda hilisemate sündmuste tõttu õigusvastaseks algusest peale, täielikult tagasiulatuvalt. Samuti on Riigikohus mõõnnud haldusorgani kohustust tunnistada haldusakt kehtetuks edasiulatuvalt, kui haldusakti andmist välistavad asjaolud tekivad pärast haldusakti andmist (RKHKo 3-3-1-16-13, p 26).

⁵⁷⁴ W.-R. Schenke (viide 105), lk 268. Sama ka U. Kramer (viide 332), lk 79; R. Schmidt (viide 115), lk 266, 268.

⁵⁷⁵ R. Schmidt (viide 115), lk 268.

⁵⁷⁶ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 36; R. Uerpmann-Witzack, A. Ederharter (viide 360), lk 567. Sarnast lahendust võimaldab haldusorgani jaoks ka HMS § 66 lg 2 p 2.

⁵⁷⁷ W.-R. Schenke (viide 105), lk 270.

⁵⁷⁸ Eesti kohtupraktikast võib näiteks tuua eelnevalt juba viidatud olukorra, kus äriühingu juhatuse liikmetele oli tehtud vastutusotsus, kuid hiljem langes vastutusotsuse tegemine ära tänu sellele, et äriühing, kelle maksuvõla tõttu vastutusotsus tehti, oli pankrotimenetluses kompromissotsuse täitnud ja vähendatud maksuvõla tasunud. Seega langes ära vastutusotsuse tegemise alus ning need kuulusid täielikult tühistamisele. Vt RKHKo 3-3-1-41-05, p-d 16–18; 3-3-1-53-05, p-d 12–14.

Küsida võib, kas sellise olukorra tähistamiseks on termin “õiguspärase haldusakti muutumine õigusvastaseks” kõige täpsem. Kui haldusakt oli selle andmise hetkel kehtinud õiguse ja faktilise olukorraga kooskõlas, võiks väita, et haldusakt ei ole muutunud õigusvastaseks, vaid muutunud olukord nõuab selle kehtetuks tunnistamist.⁵⁷⁹ Ka HMS § 65 lg 3, mis sätestab, et kui ära langeb kehtvalt õigusi piirava haldusakti andmise alus õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu, tuleb haldusakt isiku taotlusel asjaolude muutumisel kehtetuks tunnistada, ei räägi “õigusvastaseks muutunud” haldusaktist.⁵⁸⁰ Veelgi selgemalt ilmneb selle termini vältimine HMS § 66 lg 2 p-st 2, mis sätestab: “Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima.” Selles sättes kasutatakse selgelt terminit “haldusakt, mis oli andmise ajal õiguspärane”, mis viitab sellele, et seadusandja käsitluses ei muutu algselt õiguspärane haldusakt õigusvastaseks, vaid muutunud õiguslik ja faktiline olustik võivad tingida ka esialgu õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise vajaduse.

Ka Riigikohtu halduskolleegium on HMS § 44 lg 1 p 1 tõlgendamisel⁵⁸¹ märkinud, et menetluse uuendamise nõue ei eelda, et esialgne haldusakt tuleks uute asjaolude valguses lugeda õigusvastaseks. Muudatus peab võimaldama teha isiku jaoks lihtsalt soodsamat otsust.⁵⁸²

Sellegipoolest ei saa mööda vaadata asjaolust, et haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjus on see, et ta ei vasta (enam) hindamise hetkel valitsevale õiguslikule või faktilisele olukorrale. Seetõttu, ehkki möönda võib, et alguses oli haldusakt õiguspärane, tundub töö autori arvates tühistamise kontekstis õigem rääkida õigusvastase haldusakti tühistamisest. Küll on aga H. Maurer põhjendatult rõhutanud, et igal juhul tuleb teha vahet algselt õigusvastase ja hiljem õigusvastaseks muutunud haldusakti vahel.⁵⁸³

Tõsi, selle juhtumite grupi juures on võimalik ilmselt ka alternatiivne lähenemine. Võimalik on püstitada konstruktsioon, mille järgi ei toimu selliste juhtumite puhul mitte haldusakti õiguspärasusele antava hinnangu muutumine,

⁵⁷⁹ Sarnast seisukohta väljendab ka J. Müller (viide 116), VwVfG § 48, äärenr 31. – J. Bader. M. Ronellenfitsch (Hrsg).

⁵⁸⁰ Sama nähtub ka HMS eelnõu seletuskirjast. Seal märgitakse: “Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks võib vajadus tekkida, kui selle andmise aluseks olnud faktiline või õiguslik olustik on muutunud ja algselt õiguspärane haldusakt ei ole sisuliselt enam kooskõlas muutunud asjaoludega. Muutuda võivad ka ühiskonna väärtushinnangud, millest lähtudes haldus on oma otsuse teinud. Nõnda tuleks hinnata ümber pornograafilise sisuga teoseks tunnistatud teose iseloom, kui avalikkuse hinnangud antud küsimuses on muutunud.” HMS eelnõu seletuskiri (viide 99), § 178, p 1.

⁵⁸¹ HMS § 44 lg 1 p 1 sätestab kohustusliku menetluse uuendamise alusena selle, kui isiku õigusi kehtvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud.

⁵⁸² RKHKo 3-3-1-80-10, p 21.

⁵⁸³ H. Maurer (viide 16), lk 154.

vaid õigusvastaseks muutub hoopis haldusakti täitmine. Tundub, et sellist lähenemist aktsepteeritaksegi Eesti kohtupraktikas. Näiteks sobib siia eelnevalt juba käsitletud isiku välisriigile väljaandmise asi,⁵⁸⁴ kus teatavasti kontrollib kõigepealt väljaandmise õiguslikku lubatavust maakohus ning seejärel teeb isiku väljaandmise otsuse Vabariigi Valitsus, mis on vaidlustatav halduskohtus. Riigikohtu erikogu leidis, et kui pärast Vabariigi Valitsuse korraldust isiku väljaandmise kohta on asjaolud muutunud, “mistõttu väljaandmine pole enam õiguslikult lubatav, on isikul õigus nõuda halduskohtult jätkuva toimingu lõpetamist või toimingu sooritamisest hoidumist (RVastS § 2 lg 1 p 2 ja p 3, § 4 ja § 5, HMS § 109 koostoimes HKMS § 6 lg 2 p-ga 2). See tähendab, et kui kaebaja esitab halduskohtus väite, et tema väljaandmine ei ole õiguslikult lubatav, siis on ta sisuliselt vaidlustanud lisaks Vabariigi Valitsuse korraldusele ka tulevast väljaandmise haldustoimingut. Sellisel juhul kontrollib halduskohus, kas väljaandmine on uuenenud oludel lubatav.”⁵⁸⁵ Sarnase näitena võib siinkohal viidata Riigikohtu seisukohale lahkumisetekirjutuse sundtäitmise keelamiskaebusega vaidlustamise asjas, kus leiti, et väljasõidukohustuse täitmise nõudmine või väljasaatmine on õigusvastane, kui väljasõidukohustust ei ole välismaalasel võimalik täita (puudub riik, kuhu isik saaks minna) või kui see tooks kaasa tema põhiõiguste rikkumise või VSS § 17¹ lg-s 1 nimetatud⁵⁸⁶ tagajärje.⁵⁸⁷

Sellise lahenduse, kus vaidlustama hakatakse haldusakti täitmist, probleemiks on siiski see, et see toob kaasa kehtiva haldusakti (Vabariigi Valitsuse poolt antud väljaandmise korralduse või lahkumisetekirjutuse) ignoreerimise. Need haldusaktid jäävad kehtima ning kehtiv haldusakt on HMS § 60 lg 2 järgi täitmiseks kohustuslik.⁵⁸⁸ Mõistlikum oleks sellisel juhul haldusakti peale esitatud tühistamiskaebuse läbivaatamisel võtta arvesse muutunud asjaolusid ning haldusakt vajadusel tühistada. Riigikohtu poolt väljapakutud lahendus tähendaks sisuliselt kehtiva haldusakti eiramist ning selle täitmise keelamist hoolimata haldusakti kehtivusest ning läheb seega HMS § 60 lg-ga 2 vastuollu. Selline lahendus pole kooskõlas ka senise kohtupraktikaga. Näiteks on Riigikohus varem selgitanud, et maksu tasumist pole võimalik vältida kohustamiskaebusega, millega kohustataks maksuhaldurit esitama maksuotsuse täitmiseks algatatud täitemenetluse lõpetamise avaldus, kui isik pole vaidlustanud maksuotsust ennast,⁵⁸⁹ või et võimalik pole rahuldada kinnipeetava kohustamismõuet,

⁵⁸⁴ RKEKo 3-3-1-72-09.

⁵⁸⁵ RKEKo 3-3-1-72-09, p 18.

⁵⁸⁶ VSS § 17¹ lg 1 sätestab, et välismaalast ei tohi välja saata riiki, kuhu väljasaatmine võib välismaalase suhtes kaasa tuua inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3, ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni artiklis 3 nimetatud tagajärje või surmanuhtluse kohaldamise.

⁵⁸⁷ RKHKo 3-3-1-84-11, p 28–29. Sarnase lähenemise kohta vt ka RKHKo 3-3-1-21-10, p 22.

⁵⁸⁸ Vt nt RKHKo 3-3-1-26-08, p 16; 3-3-1-50-09, p 13; 3-3-1-45-12, p 29.

⁵⁸⁹ RKHKo 3-3-1-60-08, p 15.

et tal võimaldataks spordisaali kasutamist, kui keeld spordisaali kasutamiseks tuleneb kehtivast haldusaktist – vangla kodukorrast.⁵⁹⁰

Teisena toodud lahkumisettekirjutuse näite puhul, kus asjaolud on muutunud pärast haldusakti suhtes kohtumenetluse lõppemist ja enne selle haldusakti täitmist, võib kohaseim õiguskaitsevahend olla hoopis haldusmenetluse uuendamise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise taotlus koos vajadusel sellele järgneva kohtusse pöördumisega.⁵⁹¹ Ka W.-R. Schenke on leidnud, et kuivõrd haldusakti täitmise seisukohalt on oluline vaid selle kehtivus,⁵⁹² ei välista kumbki, ei algne ega hilisem õigusvastasus haldusakti täitmist.⁵⁹³ Kui haldusakt on hiljem õigusvastaseks muutunud, on kohane hoopis kohustamiskaebus nõudega, et haldusakt tunnistataks kehtetuks selle õigusvastaseks muutumisest alates. Haldusakti täitmise mittelubatavuse tunnistamisele suunatud kaebus oleks edutu, kuna haldusakt kehtib.⁵⁹⁴ Lisaks ei toimiks selline lahendus kõigil käesolevas alapeatükis käsitletud juhtumitel, kus võib rääkida õiguspärase haldusakti muutumisest õigusvastaseks. Nt eelnevalt esitatud näidete puhul, kus ära langeb loodusobjekti kaitse alla võtmise alus, ei ole üldjuhul tegemist eraldi toimingutega täidetavate haldusaktidega ning selline lahendus ei oleks rakendatav.

2.2.6.2. Õigusvastase haldusakti muutumine õiguspäraseks

Saksa õiguskirjanduses märgitakse, et hilisemad muudatused õiguslikus või faktilises olukorras võivad õigusvastaselt välja antud haldusakti puhul tähendada seda, et see ei muutu küll otseselt õiguspäraseks, kuid nõue selle tühistamiseks tuleb jätta rahuldamata⁵⁹⁵ tulenevalt *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus est*⁵⁹⁶ põhimõttest.⁵⁹⁷ Vastasel juhul tuleks pärast tühistamist haldusakt samasuguse sisuga uuesti välja anda.⁵⁹⁸ Nii võib näiteks tühistamata jääda planeeringu kehtestamise otsus, mis oli vastuolus planeeringu kehtestamise ajal kehtinud looduskaitseõuetega, kuid kohtuotsuse tegemise ajaks on

⁵⁹⁰ RKHKo 3-3-1-5-10, p 14. Selles asjas polnud võimalik probleemi ületada ka kaebuse laiendava tõlgendamise teel, kuna uus haldusakt oli antud kohtumenetluse kestel. Sama ka keelduva haldusakti puhul – RKHKo 3-3-1-42-07, p-d 11–12.

⁵⁹¹ Kohaldatav oleks ilmselt HMS § 65 lg 3 koostoimes § 44 lg 1 p-ga 1, ehkki vaieldav võib olla see, kas tegemist on haldusakti andmise aluse äralangemisega või hoopis uute, väljasaatmist välistavate asjaolude tekkimisega.

⁵⁹² Võrdluseks – ka AtSS § 8 lg 1 seab sunnivahendi rakendamise lubatavuse eelduseks vaid ettekirjutuse kehtivuse, mitte selle õigusvastasuse.

⁵⁹³ W.-R. Schenke. Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1993/1, lk 3.

⁵⁹⁴ Samas, lk 7.

⁵⁹⁵ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 41.

⁵⁹⁶ Kuritahtlikult käitub see, kes nõuab midagi, mille peab silmapilkselt tagasi andma. Vt nt ladinakeelsete terminite andmebaas. – Arvutivõrgus: <https://www.proverbia-iuris.de/>.

⁵⁹⁷ W.-R. Schenke (viide 105), lk 276.

⁵⁹⁸ K. F. Gärditz, J. Orth. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Verwaltungsprozess. – Juristische Ausbildung 2013/11, lk 1106.

looduskaitseenõudeid leevendatud ning planeering nüüd nendega kooskõlas.⁵⁹⁹ Tuleb nõustuda, et isiku õiguskaitse seisukohalt oleks sellisel juhul planeeringu tühistamine sisutu, sest kuna sellise planeeringu kehtestamine on kohtuotsuse tegemise ajal õiguspärane, siis saaks haldusorgan sama planeeringu uuesti kehtestada. Lisaks tooks planeeringu tühistamine kaasa asjatut ressursikulu haldusorganile, kuna haldusmenetlus selle planeeringu kehtestamiseks tuleks uuesti läbi viia. Juhul aga, kui kaebajal on olemas sellekohane õigustatud huvi, on võimalik sellise haldusakti väljaandmise õigusvastasuse kindlakstegemine vastavalt VwGO § 113 lg 1 ls-le 4,⁶⁰⁰ st analoogiliselt HKMS § 152 lg-le 2.

Sarnast lähenemist on võimalik märgata ka Eesti kohtupraktikas. Nimelt on kohtud⁶⁰¹ küllaltki tihti põhjendatud haldusakti tühistamata jätmist argumendiga, et tühistamise korral tuleks selline haldusakt uuesti välja anda.⁶⁰² Põhimõtteliselt samasugune alus HMS-s võimaldab jätta haldusakt kehtetuks tunnistamata ka haldusorganil.⁶⁰³ Tõsi, seni ei ole Riigikohus kasutanud seda lahendust selgesõnaliselt juhtumil, kui samasugune haldusakt tuleks uuesti välja anda asjaolude muutumise tõttu.⁶⁰⁴ Olukordades,⁶⁰⁵ kus seda lahendust on seni kasutatud, on olnud tegemist puudulikult põhjendatud haldusaktidega⁶⁰⁶ või

⁵⁹⁹ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 50.

⁶⁰⁰ W.-R. Schenke (viide 105), lk 277.

⁶⁰¹ Kohtupraktika eeskujul on see seisukoht leidnud rakendamist ka kvaasikohtuliku organina riigihankevaidlusi lahendavas riigihangete vaidlustuskomisjonis. Ka seal on vaidlustuskomisjon jättnud hankija RHS-ga vastuolus olevaid otsuseid kehtetuks tunnistamata, kui vaidlustusmenetluses leiab tõendamist otsuse sisuline õigsus – st kui otsuse kehtetuks tunnistamise järel tuleks samasusisuline hankija otsus igal juhul uuesti vastu võtta. Seda lähenemist on vaidlustuskomisjon kohaldanud olukorras, kus otsus oli puudulikult põhjendatud, kuid vaidlustusmenetluses leidis tõendamist, et sisuliselt on hankija otsus õige ja puudub võimalus võtta vastu teistsuguse sisuga otsust. Samuti on jäetud hankija otsus menetlusökonoomia kaalutlustel kehtetuks tunnistamata juhul, kui üks hankija otsuse alustest on osutunud õigusvastaseks (nt pakkumuse mittevastavus konkreetsele hankedokumentide punktile), kuid otsuse teise aluse õiguspärasus on leidnud vaidlustusmenetluses kinnitust. Vt D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura 2014, lk 526.

⁶⁰² Abstraktselt, ilma konkreetsele kohtuasjale seda põhimõtet kohaldamata, sõnastati see juba 2002. aastal (vt RKHKo 3-3-1-25-02, p 24). Tegelikult hakati seda põhimõtet rakendama alles hilisemates lahendites.

⁶⁰³ Täpsemalt näeb HMS § 65 lg 2 sellisele kehtetuks tunnistamata jätmise alusele ette siiski hulga eritingimusi, sätestades: “Õiguspärase haldusakti võib edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada isiku kasuks, välja arvatud juhul, kui sama sisuga haldusakt tuleks uuesti välja anda või kui kehtetuks tunnistamine oleks vastuolus seadusega.” Käesolevas töös seda sätet lähemalt ei analüüsita, kuivõrd see kohaldub eeskätt haldusakti kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt.

⁶⁰⁴ Seni on Riigikohus pigem selgitanud, et asja uuel läbivaatamisel peab haldusorgan muutunud asjaolu uue otsuse tegemisel arvesse võtma. Vt nt RKHKo 3-3-1-37-15, p 21.

⁶⁰⁵ Tihti on viidatud lahendites sellises olukorras haldusakti tühistamata jätmist nimetatud erandlikuks olukorraks või erandjuhtumiks.

⁶⁰⁶ Sellistes olukordades on viidatud sageli HMS §-le 58 ning leitud, et põhjendamispuudustega haldusakt ei kuulu tühistamisele, kui on ilmne, et haldusorgan peaks vaidlustatud haldusakti uuesti välja andma. Vt nt RKÜKo 3-3-1-85-10, p 44; RKHKo 3-3-1-42-03, p 38; 3-3-1-57-09, p 13; 3-3-1-87-10, p 20; 3-3-1-29-12, p 19; 3-3-1-33-12, p 17.

haldusaktiga, kus on viidatud valele õiguslikule või faktilisele alusele.⁶⁰⁷ Viimases olukorras on Riigikohus aktsepteerinud aga ka seda, et tühistamata võib jätta haldusakti, milles oli viidatud ühtele faktilisele ja õiguslikele alustele, kuid mille puhul kohtumenetluses selgub, et ehkki samasuguse lõppresolutsiooniga, oleks haldusakt tulnud anda hoopis teistsugustel õiguslikel ja faktilistel alustel. Seetõttu ei pidanud Riigikohus näiteks vajalikuks analüüsida, kas haldusaktiga vara tagastamata jätmise põhjusel, et see ei ole endisel individualiseeritaval kujul säilinud,⁶⁰⁸ oli õiguspärane, kui esines ka teine faktiline alus vara tagastamata jätmiseks – vara oli teise füüsilise isiku heauskses omandis (ORAS § 12 lg 3 p 3). Riigikohus leidis, et see oleks nii või teisiti tinginud vara tagastamata jätmise ning seetõttu pole menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt vajalik vara tagastamise menetlust uuesti läbi viia.⁶⁰⁹

Viimast näidet arvestades tekib küsimus, kas Riigikohtu esitatud põhjendusel – et samasugune haldusakt tuleks uuesti välja anda – võiks tühistamata jätta ka näiteks sellise haldusakti, kus õiguslik või faktiline alus haldusakti andmiseks puudus küll haldusakti andmise ajal, kuid tekkis hiljemalt kohtuotsuse tegemise ajaks. St kas tühistamata võiks jätta haldusakti, mis oli õigusvastane selle andmise ajal, kuid mis oleks kooskõlas kohtuotsuse tegemise ajal valitseva õigusliku ja faktilise olukorraga. Viidatud kohtupraktikas otseselt selliseid juhtumeid ei nähtunud. Samas ei sedastanud Riigikohus neis lahendites kordagi, et asjaolusid, mis viivad selleni, et “samasugune haldusakt tuleks pärast tühistamist uuesti välja anda” ei tohiks arvesse võtta üksnes seetõttu, et need on ilmnenud pärast haldusakti andmist.⁶¹⁰ Tasub osutada ka sellele, et tihti on haldusakti tühistamata jätmist olukordades, kus see tuleks igal juhul uuesti välja anda, põhjendatud ka menetlusökoonomia põhimõttega.⁶¹¹ See on põhiseaduslik väärtus⁶¹² aga alati, st ka olukorras, kus asjaolud, mis viiksid samasuguse haldusakti andmisele, ilmnevad hiljem.

⁶⁰⁷ Neis asjades on Riigikohus üldistatult nentunud, et eksliku (õigusliku) aluse kasutamine on küll haldusakti oluline puudus, kuid see ei pruugi vältimatult kaasa tuua akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas. Selline probleem on tihti taandatav põhjendamiseveale. Nt on korraga viidatud mitmele õiguslikule alusele, mis võis isikut eksitada (RKHKo 3-3-1-46-11, p 14; 3-3-1-85-12, p-d 16-17; 3-3-1-57-13, p 11). Samuti võib korrektne viide õiguslikule alusele olla lihtsalt jäänud haldusakti märkimata (RKHKo 3-3-1-40-11, p 18, vt aga ka samas eriarvamust).

⁶⁰⁸ ORAS § 12 lg 3 p 2 järgi oli see vara tagastamata jätmise üks alustest.

⁶⁰⁹ RKHCo 3-3-1-49-08, p 12–13.

⁶¹⁰ Märkimist väärrib, et Riigikohus pole pidanud haldusakti tühistamise aluseks küllaltki tõsisel õigusliku alusega seotud probleeme – nt ka mittekehtiva õigusliku aluse puudumist haldusakti andmise ajal (vt RKHCo 3-3-1-33-07, p-d 16–19, kus haldusakti andmise ajal viidatud õiguslik alus enam ei kehtinud). Seda arvestades ei ole välistatud, et ka nt õigusliku aluse puudumine haldusakti andmise ajal, kuid selle tekkimine kohtumenetluse kestel, võib tähendada haldusakti tühistamata jätmist.

⁶¹¹ Nt RKÜKo 3-3-1-85-10, p 44; RKHCo 3-3-1-25-02, p 24; 3-3-1-49-08, p 12.

⁶¹² RKÜKo 3-3-1-22-11, p 29.1; 3-3-1-33-11, p 26.2. Sama ka nt RPKo 3-4-1-20-07, p 19; 3-4-1-59-14, p 18, ning RKHCo 3-3-1-41-15, p 15.

Seoses õigusliku aluse puudumisega haldusakti andmise ajal väärib veel märkimist, et Saksa õiguses on peetud võimalikuks olukorda, kus seadusandja annab hilisematele muudatustele ebaehtsa tagasiulatuva jõu ja muudab sellega ka õigusvastaselt välja antud haldusakti õiguspäraseks. Näiteks kui haldusakti andmiseks puudus õiguslik alus, võidakse selline õiguslik alus kehtestada tagasiulatuvalt.⁶¹³ Juhul, kui õiguslikku alust ei kehtestata tagasiulatuvalt, vaid *ex nunc*, loetakse Saksa kohtupraktika järgi haldusakt õiguspäraseks alates hetkest, mil vajalik õiguslik alus jõustus, st alates hetkest, mil oleks saanud samasuguse haldusakti välja anda. Seega kuulub haldusakt tühistamisele vähemalt selle perioodi osas, milles see kehtis väljaandmisest kuni vajaliku õigusliku aluse jõustumiseni.⁶¹⁴

Oluline on rõhutada, et niisuguses olukorras ei tohi tühistamiskaebust rahuldamata ja haldusakti tühistamata jätta siiski kergekäeliselt. Seisukohale, et haldusakti võib jätta tühistamata, kui on ilmselge, et samasugune haldusakt tuleks jälle välja anda, on Riigikohus seadnud piiranguid. Nii on Riigikohus märkinud, et seda seisukohta ei saa laiendada juhtumitele, kus alternatiivne õiguslik alus näeb ette kaalutlusõiguse ning kaalutlusruum ei kattu haldusorgani poolt ekslikult valitud õiguslikus aluses ettenähtuga. Kohus ei tohi haldusakti õiguspärasust kontrollides asuda haldusorgani asemel kaalutlusõigust teostama⁶¹⁵ ja võib kaalutlusotsuse jõusse jätta üksnes siis, kui kaalutlusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta.⁶¹⁶ Sellises olukorras ei piisa lihtsalt sellest, et haldusorgan väidab kohtumenetluses, et tugineda viitamata jäänud õiguslikule alusele, kui haldusakti põhjendused ja argumentatsioon seda ei kinnita.⁶¹⁷ Neid seisukohti tuleks kindlasti arvestada ka siis, kui samasuguse haldusakti väljaandmist võimaldavad faktilised või õiguslikud asjaolud tekivad hiljem. Sarnaselt on ka Saksa õiguses rõhutatud, et kui samasuguse haldusakti andmiseks on kohtuotsuse tegemise ajaks tekkinud uued alused ning uus haldusakt tuleb anda kaalutlusõiguse alusel, siis kuulub algselt vaidlustatud haldusakt siiski tühistamisele. Näiteks kui ettevõtja tegutsemine teatud tegevusalal keelati õigusvastaselt, kuna keelamise ajal selleks faktilisi asjaolusid tegelikult ei olnud, ent need tekivad kohtumenetluse ajal, ei tähenda see siiski tühistamiskaebuse rahuldamata jätmist. Kui kohus sellises olukorras haldusakti tühistamata jätab, sekkuks ta haldusorgani kaalutlusõigusesse, rikuks võimude lahususe põhimõtet ning samuti võetaks isikult võimalus enda seisukohtade esitamiseks haldusmenetluse käigus.⁶¹⁸

Töö autori hinnangul võivad sellised olukorrad, kus tühistamiskaebus tuleks rahuldamata jätta *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus est* põhimõttest

⁶¹³ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 48.

⁶¹⁴ W.-R. Schenke (viide 105), lk 276.

⁶¹⁵ RKHKo 3-3-1-82-09, p 22.

⁶¹⁶ RKHKo 3-3-1-57-09, p-d 13, 23; 3-3-1-74-11, p 16.

⁶¹⁷ RKHKo 3-3-1-23-11, p 12.

⁶¹⁸ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 52.

lähitudes, olla pigem väga erandlikud. Tõenäosus, et korraga saavad täidetud kõik vajalikud eeldused – et vaidlustatud on kestva mõjuga või täitmata haldusakti või muud sarnaselt käsitatavat haldusakti, et õigusvastase haldusakti andmise järel toimuvad muudatused, mis õigustavad täpselt samasuguse haldusakti andmist ning haldusorganil puudub samal ajal ka kaalutusõigus – on küllaltki väike. Siiski ei saa sellist olukorda täielikult välistada.

2.2.6.3. Määrav ajahetk topeltmõjuga haldusaktide puhul

Keeruline võib määrava ajahetke leidmine olla topeltmõjuga haldusaktide puhul. B. Kienemund on kokkuvõtvalt märkinud, et topeltmõjuga haldusaktide puhul, mis on ühe isiku suhtes soodustavad, tuleks üldjuhul lähtuda hilisemast ajast ning arvestada soodustatud isiku kasuks toimunud muudatusi. Haldusakt ei kuulu tühistamisele siis, kui see tuleks muutunud asjaolude tõttu kohe uuesti välja anda.⁶¹⁹ Silmas peetakse algse haldusaktiga soodustatud isikut. Näiteks juhtumil, kus isik vaidlustab naabrile antud ehitusloa, on BVerwG tulenevalt põhiseaduse⁶²⁰ (*Grundgesetz*) §-s 14 sätestatud omandipõhiõigusest leidnud, et kui muudatused on ehitaja jaoks kahjulikud, siis tuleb lähtuda ehitusloa väljastamise ajast. Kui aga muudatused on ehitaja kasuks, tuleb lähtuda kohtuotsuse tegemise ajast.⁶²¹ Seega kui ehitusluba on välja antud õiguspäraselt, siis ei tohi naabri poolt selle peale esitatud tühistamiskaebust rahuldada näiteks siis, kui hiljem kehtestatud planeeringu järgi ei tohi sellist ehitusluba enam välja anda. Uusi asjaolusid ei tohi ehitaja omandiõigusest tulenevalt ehitaja kahjuks arvesse võtta.⁶²² Ning kui ehitusluba oli õigusvastane, kuid tänu asjaolude muutumisele (nt planeeringu kehtestamine) tuleks samasuguse sisuga ehitusluba ikkagi välja anda, võib ehitusloa tühistamise nõue rahuldamata jääda. Ka siis takistab sellise akti tühistamist *dolo agit*, *qui petit, quod statim redditurus est* põhimõte.⁶²³ Samamoodi on kohtupraktikas leitud, et keskkonnaõigusliku loa vaidlustamisel kolmanda isiku poolt tuleb lähtuda loa andmise ajast, kui toimunud muudatused ei ole olnud loa adreassaadi kasuks,⁶²⁴ st hilisemad loa adreassaadi kahjuks toimunud muudatused tuleb tähelepanuta jätta.

Nagu näha, on topeltmõjuga haldusaktide puhul hilisemate asjaolude arvessevõtmise küsimus Saksa õiguses küllaltki keeruline. Eesti kohtupraktikas ei ole arvestatavaid sellekohaseid vaidlusi tõusetunud, mis on mõistetavalt tingitud ka sellest, et senine kohtupraktika nõustub tühistamiskaebuse lahendamisel hilisemate asjaolude arvessevõtmisega vaid väga erandlikel juhtudel. On võimalik, et

⁶¹⁹ B. Kienemund (viide 52), lk 407. Sama ka F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 51.

⁶²⁰ BGBl I 1949, 1, 1; BGBl I 2014, 64, 2438.

⁶²¹ A. Decker (viide 111), VwGO § 113, äärenr 22.1.

⁶²² W.-R. Schenke (viide 105), lk 274.

⁶²³ F. O. Kopp, W.-R. Schenke, R. P. Schenke (viide 132), VwGO § 113, äärenr 51.

⁶²⁴ B. Kienemund (viide 52), lk 407.

eelkirjeldatud asjaolude kokkusattumisel kujunenud vaidluse lahendamisel tuleb ka Eesti kohtupraktikas vajalikke seisukohti alles kujundama hakata.

2.3. Määrav ajahetk kohustamiskaebuse lahendamisel

Kõigepealt olgu täpsustatud, mida kohustamiskaebuse all täpsemalt mõeldakse. Kehtiva HKMS § 37 lg 2 p 2 sätestab, et kaebusega võib muuhulgas taotleda haldusakti andmist või toimingute tegemist. Võrreldes HKMS vr § 6 lg 2 p 2 samatähendusliku regulatsiooniga, on kehtiv regulatsioon märksa lakoonilisem, kuid sätte sisu sellest muutunud ei ole.⁶²⁵ Põhimõtteliselt on kohustamiskaebusena käsitatavad ka HKMS § 37 lg 2 p-d 3 ja 5, mis sätestavad eraldi nõude liikina haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamise kaebuse (keelamiskaebus) ja haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise kaebuse (heastamiskaebus), sest ka need on suunatud haldusorgani millekski kohustamisele.⁶²⁶ Määrava ajahetke osas laienevad seega ka neile kaebuse liikidele samad põhimõtted, mis kohustamiskaebusele kitsamas mõttes (haldusakti andmise või toimingute tegemise nõudele). Materiaalõiguslikult vastavad neile nõuetele RVastS §-d 4–6 ja 11.

2.3.1. Lahendused kehtiva õiguse järgi

HKMS ei sätesta määrava ajahetke osas kohustamiskaebuse kohta selgesõnalisi erisusi. Seega kuulub kohaldamisele endiselt HKMS § 158 lg 2 regulatsioon, mille järgi asjaolud tuleb kindlaks teha kohtuotsuse tegemise aja seisuga, ent haldusakti või toimingute õiguspärasust hinnata haldusakti andmise või toimingute tegemise aja seisuga. HKMS eelnõu seletuskirjas märgitakse, et asjaolude tuvastamisel tuleks määrav aeg tuua jõustuvale kohtuotsusele võimalikult

⁶²⁵ HKMS vr § 6 lg 2 p 2 sätestas, et kaebusega võib taotleda peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingute sooritamist. See sõnastus oli mõnevõrra arusaamatu, kuna näiteks “haldusakti peatamine” ja “toimingute peatamine” olid mõisted, mida tollal kehtivast õigusest kuskilt mujalt ei leidnud. Võimalik oli üksnes haldusakti kehtivuse peatamine haldusmenetluse raames (HMS § 64 lg 1) ja vaide menetluse raames haldusakti kehtivuse peatamine (HMS § 81). Seetõttu räägiti HKMS § 6 lg 2 p 2 rakendamisel praktikas eeskätt haldusakti väljaandmiseks või toimingute sooritamiseks kohustamiseks. Kehtiva seaduse lakoonilisem sõnastus sellega arvestabki.

⁶²⁶ Riigikohus on siiski pidanud vajalikuks keelamis- ja kohustamiskaebuse eristamist selgelt rõhutada, öeldes konkreetse asja läbivaatamisel selgelt, et “tegemist on keelamis-, mitte kohustamiskaebusega. [...] Halduskohus käsitles ekslikult kaebust kohustamiskaebusena.” RKKHo 3-3-1-6-14, p 10. Kohustamisinõudena sõnastatud kaebust on konkreetsemalt tõlgendanud keelamiskaebusena näiteks ka Tartu Halduskohus, rõhutamata seal siiski nende otsest eristamise vajadust, nagu võib järeldada Riigikohtu viidatud seisukohast. Vt TrtHko 5. mai 2015, 3-15-149, p 26. Töö autor mõonab nende kaebuseliikide eristamise võimalikkust ja vajalikkust teatud olukordades, ent leiab siiski, et laiemas tähenduses hõlmab kohustamiskaebus keelamiskaebuse.

lähedale, kuna vastasel juhul võib kohtuotsuse täitmine osutuda kas võimatuks või tuua kaasa õigusvastase olukorra. “Iseäranis puudutab see kohustamiskaebust. Kohus ei saa kohustada asutust sooritama toimingut ainuüksi sel põhjusel, et omal ajal oli selle tegemine võimalik ja nõutav. Õigusaktide või asjaolude muutumise tõttu võib toimingu tegemine olla muutunud võimatuks või õigusvastaseks ning seda ei saa kohus ignoreerida.”⁶²⁷ Ka Saksa õiguskirjanduses on üsna üksmeelselt esindatud seisukoht, et kohustamiskaebuse lahendamisel tuleb lähtuda kohtuotsuse tegemise ajal esinevatest asjaoludest,⁶²⁸ st hilisemaid muudatusi arvesse võtta.

Esmapilgul saaks väita, et kohustamiskaebuse aspektist on HKMS § 158 lg 2 paremini toimiv, sest kohustamiskaebuse puhul on haldusakti õiguspärasuse hindamine ja hilisemate asjaolude arvessevõtmine kergemini ja selgemalt eristatavad. Kui kohustamiskaebuse esitamisele eelneb keelduv haldusakt,⁶²⁹ siis saab isik esitada kaks nõuet⁶³⁰ – tühistamisnõude keelduva haldusakti tühistamiseks ja kohustamisnõude soovitud haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Vastavalt on ka lihtne neid nõudeid erinevas ajalisel kontekstis lahendada. Tühistamisnõude puhul kontrollitakse, kas keelduv haldusakt oli selle andmise hetkel õiguspärane, st kooskõlas valitseva õigusliku ja faktilise olukorraga. Kui keelduva haldusaktiga tegemist ei ole ning keeldumine on käsitatav vaid toiminguna,⁶³¹ siis tuleb samamoodi hinnata keelduva toimingu

⁶²⁷ HKMS eelnõu seletuskiri (viide 431), lk 43. Sisuliselt sama ka I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, IV, 2.

⁶²⁸ Vt nt F. Hufen (viide 302), lk 399; B. Kienemund (viide 52), lk 414; B. Heussen, C. Hamm. Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. 11. Aufl. München: C. H. Beck 2016, § 10, 5, d, äärenr 168. Siiski mööndakse ka erandeid, nt sotsiaalabi puhul tuleks lähtuda taotluse esitamise hetkest. Vt W. Frenz. Die Verpflichtungsklage. – Juristische Arbeitsblätter 2011/12, lk 920.

⁶²⁹ HMS 43 lg 3 ls 2 järgi on keeldumine kvalifitseeritav siiski haldusaktina vaid siis, kui isik taotles samuti haldusakti andmist. Kui isiku taotlust sisuliselt ei menetletud, vaid tagastati läbivaatamatult, on tegemist menetlust lõpetava menetlustoiminguga sõltumata sellest, kas isik taotles haldusakti andmist või toimingu sooritamist (RHKKo 3-3-1-8-04, p 13). Haldusakti andmisest keeldumisega samaväärse tähendusega on keeldumine haldusakti andmise menetluse jätkamisest (RHKKo 3-3-1-51-07, p 10).

⁶³⁰ Kohtupraktikas on sellisesse kahe nõude esitamise vajadusse suhtunud siiski üldjuhul suhteliselt leebelt, tihti on leitud, et üks nõue hõlmab teise. Vt alaptk 6.3.

⁶³¹ St kui keeldutakse toimingu tegemisest. Siiski pole toimingust keeldumise õiguslik olemus üheselt selge (vt T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013/6, lk 373–374). Varem on Eesti õiguskirjanduses selgitatud, et üldjuhul tuleks seda lugeda toiminguks, kui vastavast regulatsioonist ei saa järeldada seadusandja tahet, et keeldumine vormistataks haldusaktina (A. Aedmaa (viide 13), lk 242). Sarnaselt ongi Riigikohus lugenud toiminguks kinnipeetavale isiklike asjade laost tavaliste esemete kambrisse andmisest keeldumise (RHKKo 3-3-1-77-11, p 10), kuid haldusaktiks on loetud keeldumine anda kinnipeetavale kasutamiseks VangS § 31 lg-s 2 märgitud elektriseade (RHKKo 3-3-1-32-10, p 17) ja isiklikud riided (RHKKo 3-3-1-29-14, p 20). Riigikohus pidas eristamise kriteeriumiks seda, et nii elektriseadme kasutamiseks kui isikliku riietuse kandmiseks pidi kinnipeetaval olema vanglateenistuse ametniku luba (VangS § 31 lg 2 ja § 46 lg 2), samas kui esimeste näidete puhul sellise loa andmise nõuet sätestatud ei olnud. Sealjuures ei

õiguspärasust selle tegemise hetke seisust lähtudes. Kohustamismõnede puhul kontrollitakse, kas sellist haldusakti või toimingut saaks sooritada kohtuotsuse tegemise aja seisuga.

Väljastatud pole, et HKMS § 158 lg 2 ongi tühistamiskaebuse lahendamisel keeruline tõlgendada ja rakendada seetõttu, et normi kujundamisel peeti silmas eeskätt kohustamiskaebuse lahendamisel kohtupraktikas seni ilmnenuid probleeme, mis tekkisid tänu asjaolude hilisemale muutumisele. Ka HKMS kommentaarides viidatakse HKMS § 158 lg 2 selgituste juures just kohustamiskaebusega seotud kohtupraktikale.⁶³² Selle normi erilist tähtsust just kohustamiskaebuse lahendamisel on rõhutatud ka mujal.⁶³³

Siiski tuleb siin erisusena märgata, et kohustamiskaebus on asjakohane ka viivituse ja tegevusetuse⁶³⁴ vaidlustamiseks. Nende näol on tegemist toimingutega,⁶³⁵ täpsemalt väljendudes kehtivate ehk vältivate toimingutega. Arvestades nende kehtvat iseloomu, võib esineda olukordi, kus neile ei saa ühtset hinnangut anda kogu nende kehtvuse ulatuses. Võib juhtuda, et nt viivitus võib alguses hoolimata haldusmenetluseks ettenähtud tähtaja⁶³⁶ möödumisest olla õiguspärane, kuna selleks esineb mõjuvaid põhjusi, kuid mingist hetkest alates muutub see õigusvastaseks, kuna selliseid põhjusi enam ei esine. Nii on Riigikohus märkinud: “Menetluse peatumine või seiskumine võib muutuda õigusvastaseks kasvõi seeläbi, et langevad ära menetluse peatamist tinginud asjaolud (menetlustakistused) või menetluse seiskumisest menetlusosalistele tekkiv kahju ületab märgatavalt selle kasu, mida võib saavutada menetlustoimingutest

pidanud Riigikohus vajalikuks peatuda asjaolul, et isikule eseme andmisest keeldumine riivab mõlemal juhul PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ning see, kas otsustuse kohta on seaduses sätestatud regulatsioon “võib lubada” või mitte, ei muuda keeldumise tagajärgi isiku jaoks.

⁶³² I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, I.

⁶³³ Ka HKMS eelnõu seletuskirjas on rõhutatud, et asjaolude arvessevõtmine kohtuotsuse tegemise aja seisuga on iseäranis oluline kohustamiskaebuse puhul ning viidatakse sellekohasele kohtupraktikale (viide 99, lk 43). HKMS § 158 lg 2 ls 1 erilist tähtsust just kohustamiskaebuse seisukohalt on selgesõnaliselt rõhutatud ka kohtupraktikas (vt RKKHo 3-3-1-13-13, p 11; 3-3-1-28-15, p 38).

⁶³⁴ Õiguskirjanduse kohaselt on viivitusega tegemist siis, kui haldusmenetluse lõpptähtjaks ei ole haldusorgan veel akti andnud või toimingut sooritanud; tegevusetusega on tegemist siis, kui menetluse ettenähtud algusajaks ei ole menetlust veel alustatud. Vt K. Merusk. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – Juridica 1994/2, lk 49. Riigikohus tundub aga eristavat neid läbi õigusvastasuse – viivitus oleks justkui õigusvastane tegevusetus (vt RKKHo 3-3-1-56-08, p 24; 3-3-1-16-10, p 24).

⁶³⁵ HKMS § 6 lg 2; RKKHm 3-3-1-49-99, p 1.

⁶³⁶ Kui konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks tähtaega sätestatud ei ole, tuleb seda teha mõistliku aja jooksul. Mõistliku aja määratlemine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamiseks vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg-st 3 ja § 38 lg-st 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Vt RKKHo 3-3-1-5-11, p 24.

hoidudes.”⁶³⁷ Kuna viivitus ja tegevusetus on kestvad toimingud ning HKMS § 158 lg 2 ls 2 kohustab toingu õiguspärasust hindama selle tegemise aja seisuga, on võimalik HKMS § 158 lg 2 ls-t 2 tõlgendada selliselt, et viivituse või tegevusetuse õiguspärasust tuleb hinnata kogu selle kestuse (jätkuvuse) ulatuses, st viivituse või tegevusetuse algusest kuni kohtuotsuse tegemise hetkeni, kui need toimingud veel jätkuvad. Seega jõuab ikkagi tulemuseni, et kohustamiskaebuse lahendamisel tuleb vähemalt viivituse ja tegevusetuse õiguspärasuse hindamisel arvesse võtta ka hilisemat aega.

Tuleb muidugi märkida, et selle probleemi lahenduseks on pakutud ka teistsugust lahendust. HKMS kommenteeritud väljaandes leitakse, et kui kohustamiskaebuse aluseks jääb esialgne õiguspärane keeldumine, tegevusetus või viivitus, tuleb kaebus jätta rahuldamata vaatamata hiljem tekkinud haldusorgani kohustusele. Kui aga asjaolude või õiguse muutumise korral muudetakse kaebust HKMS § 49 lg 1 ls 1 järgi ning kaebaja näitab ära uue aluse, sh kaebuse esitamisest hilisema keeldumise või otsustamisest hoidumise, peab kohus HKMS § 158 lg 2 järgi arvesse võtma ka vahepeal muutunud asjaolusid. Kui nende valguses on kohustamiskaebuse uus alus (uus keeldumine või kohtumenetluse ajal jätkunud viivitus) õigusvastane, kuulub kaebus rahuldamisele.⁶³⁸ Töö autor nõustub, et kui keeldumine on toimunud teist korda, siis on vajalik selle eraldiseisev vaidlustamine, kuivõrd siis on keeldumine otsustatud uuesti ning ainult esialgse keeldumise⁶³⁹ vaidlustamine kaebajale enam piisavat õiguskaitset ei anna. Samas on keeruline mõista, kuidas töötaks see lähenemine tegevusetuse ja viivituse korral, kuivõrd nagu eespool märgitud, on nende puhul tegemist vältavate toimingutega ning kaebuse aluse muutmiseks ei ole vajadust, sest selleks on jätkuvalt üks ja seesama kestev tegevusetus või viivitus. Isegi kui selle kestel toimub muutus mingites asjaoludes, ei saa väita, et sellega oleks algne tegevusetus või viivitus lõppenud ning alanud järgmine. Seetõttu ei ole töö autor veendunud sellise lahenduse universaalsuses ja sobivuses kõikide kohustamiskaebuse aluste puhul.

2.3.2. Senine praktika

HKMS § 158 lg 2 ls 1, mis kohustab asjaolud kindlaks tegema kohtuotsuse tegemise aja seisuga, kohta on öeldud, et see muudab üldreeglikuks varem kohtupraktikas esinenud erandi.⁶⁴⁰ Tegelikult võib väita, et selle regulatsiooni

⁶³⁷ RKHKo 3-3-1-56-08, p 21. Konkreetse aja määratlemise kohta, millest alates muutus viivitus õigusvastaseks, vt nt RKHKo 3-3-1-5-11, p 24. Viivituse või tegevusetuse õigusvastasuse kriteeriumite ja vaidlustamisvõimaluste osas vt ka RKHKo 3-3-1-42-01, p-d 1–2; 3-3-1-48-08, p-d 9–10; 3-3-1-52-08, p 12; 3-3-1-62-08, p 9; 3-3-1-23-16, p 18.

⁶³⁸ K. Merusk, M. Oras, I. Pilving (viide 74), HKMS § 37, D, III, 2, d.

⁶³⁹ Võimalik, et kui tegemist oli keelduva haldusaktiga, võib rääkida isegi esialgse keelduva haldusakti mõju lõppemisest.

⁶⁴⁰ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, G, I. Erandiks on sellist lähenemist nimetanud ka Riigikohus ise, vt nt RKHKo 3-3-1-54-10, p 11.

jõustumise ajaks kontrolliti kohtupraktikas kohustamiskaebuse rahuldamise võimalikkust juba üldjuhul kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Selleks ajaks oli seega tegemist juba reeglina, mitte enam erandiga. Iseenesest oli tõesti Riigikohtu praktika selles küsimuses alguses vastuoluline. Aastatel 2001–2006 aktsepteeriti pigem lähenemist, et kontrollida tuleb, kas kohtuotsuse tegemise hetkel võimaldavad faktilised asjaolud kohustamismõuet täita, ning kui see pole võimalik, siis ei saa ka kohustamiskaebust rahuldada.⁶⁴¹ Seejärel asuti aga 2008. aastal väga jäigale ja selgelt rõhutatud seisukohale, et kohustamiskaebuse lahendamisel peab kohus juhinduma asjaoludest, mis esinesid halduskohtusse kaebuse esitamise hetkel mitte aga vastavas kohtuastmes otsuse tegemise ajal.⁶⁴² Napp pool aastat hiljem asuti aga hoopiski üllatuslikule seisukohale ja selgitati, et eelnevalt viidatud lahendis peeti silmas üksnes faktilisi asjaolusid. Õigusliku regulatsiooni osas tuleb siiski lähtuda kohtuotsuse tegemise ajast, ning hinnata, kas soovitud haldustegevus on võimalik kohtuotsuse tegemise aja seisuga.⁶⁴³ Seega järelduks sellest seisukohast justkui, et eristada tuleb faktiliste ja õiguslike asjaolude muutumist ning kontrollida neid erinevate hetkede seisuga. Riigikohus ei selgitanud, miks selline eristamine vajalik on ning tõsiseltvõetavaid argumente selliseks eristamiseks on ka raske näha. Kohtuotsuse tegemise ajal võib selle täitmine olla võimatu nii õiguslike kui faktiliste asjaolude muutumise tõttu ning mingit põhjust selle eristamiseks, kas muutunud on õiguslikud või faktilised asjaolud, seetõttu ei ole.

Üheselt ilmneb see ka Riigikohtu halduskolleegiumi hilisemast praktikast, kus jäeti rahuldamata kohustamiskaebused vangla kohustamiseks teatud toimingute sooritamiseks, kuna kohtumenetluse ajal faktilised asjaolud muutusid (vahistatust sai kinnipeetav, kes viidi üle teise vanglasse,⁶⁴⁴ isik vabanes kinnipidamisasutusest⁶⁴⁵). Rahuldamata jätmist põhjendas Riigikohus just sellega, et muutunud olukorra tõttu neid kaebusi rahuldada ei saa. Kirjeldatud lahendites oli aga muutunud ilmselgelt just faktiline olukord. Ka hilisemates lahendites, nii enne⁶⁴⁶ kui pärast⁶⁴⁷ HKMS § 158 lg 2 ls 1 jõustumist, on Riigikohus jäänud valdavalt selle juurde, et kohustamiskaebuse lahendamisel tuleb arvesse võtta vahepealseid muutusi nii faktilises kui õiguslikus⁶⁴⁸ olustikus. Kohustamiskaebuse rahuldamiseks peab kohus hindama, kas toimingute sooritamine on

⁶⁴¹ RKHKo 3-3-1-40-01, p 6; 3-3-1-100-06, p 21. Sarnast ringkonnakohtu seisukohta ei lükanud ümber ka RKHKo 3-3-1-24-05.

⁶⁴² RKHKo 3-3-1-56-08, p 22.

⁶⁴³ RKHKm 3-3-1-5-09, p 12. Seda, et kohustamiskaebuse rahuldamiseks peab kehtiv õigus võimaldama haldusorganil soovitud toimingut sooritada kohtuotsuse tegemise aja seisuga, kinnitas hiljem ka Riigikohtu üldkogu, vt RKÜKo 3-3-1-5-09, p 44.

⁶⁴⁴ RKHKo 3-3-1-62-09, p 13.

⁶⁴⁵ RKHKo 3-3-1-77-09, p 11.

⁶⁴⁶ RKHKo 3-3-1-5-10, p 14; 3-3-1-54-10, p 11; 3-3-1-1-12, p 20.

⁶⁴⁷ RKÜKm 3-3-1-15-12, p-d 63–64; RKHKm 3-3-1-48-13, p 28; 3-3-1-16-12, p 22; RKHKo 3-3-1-13-13, p 11; 3-3-1-64-12, p 33; 3-3-1-77-11, p 9.

⁶⁴⁸ Nt ei kuulu rahuldamisele kinnises vanglas karistust kandva kinnipeetava nõue talle isiklike riiete väljastamiseks, kui vahepeal on jõustunud seadusemuudatus, mis lubab isiklikke riideid kanda vaid avavanglas viibival kinnipeetaval. Vt RKHKm 3-3-1-29-14, p 21.

haldusorganile kohustuslik ja lubatud kohtuotsuse tegemise, mitte aga taotletud toimingute tegemisest keeldumise ajal või kaebuse esitamise ajal.⁶⁴⁹ Kui kohustamiskaebuse rahuldamine on muutunud asjaolude võttu võimatu, võib kohustamiskaebuse rahuldamata jätta sõltumata sellest, kas algne keeldumine oli õiguspärane või mitte.⁶⁵⁰

Miks aga Riigikohus oma praktikas selle küsimuse juures niimoodi ühelt seisukohalt teisele kõikus ning miks ei asunud asjas nr 3-3-1-5-09 kohe seisukohale, et arvestada tuleb nii õiguslike kui faktiliste asjaolude muutumist, vaid rõhutati esialgu vaid õiguslike asjaolude muutumise erandlikku arvessevõtmist, jääb arusaamatuks.

2.3.3. Asjaolude muutumine, mis mõjutab kohustamiskaebuse rahuldamist

Sarnaselt tühistamiskaebusega võib ka kohustamiskaebuse lahendamise puhul arvessevõetavaid asjaolusid jagada õiguslikeks ja faktilisteks. Õiguslike asjaolude muutumine, mis välistab kohustamiskaebuse rahuldamise, võib seisneda eeskätt kas õigustloovate aktide⁶⁵¹ või haldusaktide⁶⁵² muutumises, kehtetuks muutumises või jõustumises, tänu millele ei oleks haldusakti andmine või toimingute sooritamise kohtuotsuse tegemise aja seisuga enam võimalik, kuna kohtuotsuse tegemise ajal kehtiv õigus seda enam ei võimalda. Tinglikult võib siia alla liigitada ka registrikannete⁶⁵³ või kohtulahendite⁶⁵⁴ tegemise või muud

⁶⁴⁹ RKHKo 3-3-1-88-13, p 28; 3-3-1-13-13, p 11; 3-3-1-1-12, p 20.

⁶⁵⁰ RKHKo 3-3-1-13-13, p 11.

⁶⁵¹ Nt välistab kohustamiskaebuse rahuldamise seaduse kehtetuks muutumine ning koos sellega väljendatud seadusandja tahe seda liiki haldusmenetluste lõpetamiseks – RKHKo 3-3-1-54-10, p 11. Samuti ei ole pärast VangS muudatust, mille järgi on kinnipeetaval lubatud juurdepääs internetis vaid õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registrile, enam võimalik rahuldada kinnipeetava kaebust, milles sooviti ligipääsu õiguskantsleri, Riigikogu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kodulehele (RKÜKo 3-3-1-5-09, p 44; RKHKm 3-3-1-5-09, p 12; vt aga ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. jaanuari 2016. a otsust asjas 17329/10, Kalda vs. Eesti).

⁶⁵² Nt üldkorralduseks olev vangla kodukorra muudatus, mis ei võimalda enam kinnipeetavast kaebajal vangla spordisaali kasutamist, takistab ka sellekohase kohustamiskaebuse rahuldamist (RKHKo 3-3-1-5-10, p 14). Asja kambrisse andmise nõude rahuldamist takistab vangla käskkiri, mis keelab sellist liiki esemete kambrisse andmise (RKHKo 3-3-1-77-11, p 9). Kui siinkohal tuua võrdlus halduskohtuliku loa andmise menetlusega, siis olukorras, kus maksuhaldur taotles luba isiku ettemaksukonto arestimiseks, toob maksuotsuse tegemine kaasa selle, et alama astme kohtu poolt antud loa alusel arestitud ettemaksukontot pole enam võimalik aresti alt vabastada (RKHKm 3-3-1-48-13, p 28) või tuleb vastutusotsuse tegemist ja selles määratud maksusumma suurust arvesse võtta loa andmise menetluses maksukohustuslase kinnistule hüpoteegi seadmiseks loa andmisel (RKÜKm 3-3-1-15-12, p-d 63–66).

⁶⁵³ Muuhulgas võis selliste asjaoludega arvestamist järeltada lahendist RKHKo 3-3-1-13-13.

⁶⁵⁴ Nt maksuhaldurite esitatud tagastusnõude täitmiseks esitatud kohustamiskaebuse rahuldamise välistab teises asjas tehtud halduskohtu lahend, millega antakse luba aresti seadmiseks isiku ettemaksukontole ja mis on jõustunud. See tähendab, et maksuhalduril puuduks nagunii võimalus tagastusnõuet täita. RKHKo 3-3-1-64-12, p 36.

õiguslikku tähendust omavad muudatused.⁶⁵⁵ Faktiliste asjaolude täpsem lahterdamine on keeruline, kuivõrd see võib seisneda väga erinevates asjaoludes, mis sõltuvad eeskätt konkreetse vaidluse liigist.⁶⁵⁶

Sealjuures võib kohustamiskaebuse rahuldamist mõjutada juba see, kui kohtu jaoks on olemas oht, et vahepeal võivad olla asjaolud muutunud selliselt, et kaebaja poolt algses kaebuses soovitud viisil kohustamiskaebuse rahuldamine ei pruugi viia õigele tulemusele. See võib kaebuse lahendamist mõjutada eeskätt selliselt, et konkreetseks tegevuseks kohustava ettekirjutuse asemel peab kohus tegema ettekirjutuse üksnes küsimuse uueks lahendamiseks.⁶⁵⁷ See tähendab, et asjaolude muutumisel ei pruugi olla lõppkokkuvõttes küsimuse lahendamisel määravat tähendust, kuid seda ei saa ütelda kohus, vaid seda peab kõigepealt hindama uuesti haldusorgan. Nii on Riigikohus leidnud, et olukorras, kus isik on taotlenud maksuhalduri kohustamist sisendkäibemaksu tagastamiseks, peab kohus arvestama võimalusega, et tagastamisele kuuluv summa võib olla muutunud seoses kaebaja poolt vahepealsel ajal tehtud tehingutega või muude asjaoludega, mistõttu on sellises olukorras õige kohustada haldusorganit toimingu tegemist uuesti otsustama, mis tähendaks maksuhalduri kohustust uuesti hinnata, kas käibemaksusumma tuleks kaebajale tagastada, ja kui, siis millises summas.⁶⁵⁸

Kaebuse rahuldamist mõjutab aga vaid sellise asjaolu muutumine, mis on kohustamiskaebuse lahendamise seisukohalt oluline. Nt ei pruugi üksnes kinnipeetava ümberpaigutamine ühest vanglast teise tuua kaasa kohustamiskaebuse rahuldamata jätmist, kui välistatud ei ole kohtu ettekirjutuse täitmine

⁶⁵⁵ Nt välistas kortermaja tagastamiseks kohustamise see, kui selles majas asuv korter oli juba erastatud, kuna erastaja omandis olev eluruum ei olnud enam omandireformi objekt. RKHKo 3-3-1-40-01, p 6.

⁶⁵⁶ Riigikohtu praktika järgi otsustades on ilmselt enim levinud vangistusõigusega seotud asjaolude muudatused – kinnipeetav vabaneb vanglast ja seetõttu ei saa vanglat kohustada kaebajale spordisaali kasutamise võimaluse andmiseks (RKHKo 3-3-1-77-09, p 11); vahistatust saab kinnipeetav ja seetõttu ei saa enam anda talle pikaajalise kokkusaamise luba kui vahistatule (RKHKo 3-3-1-62-09, p 13);

⁶⁵⁷ Nimetatud ka kui definitiivne ja indefinitiivne kohustamiskaebuse rahuldamine, vt RKHKo 3-3-1-41-15, p 19.

⁶⁵⁸ RKHKo 3-3-1-64-12, p 33, sarnane ka RKHKo 3-3-1-37-15, p 21. Varem oli Riigikohus sarnases küsimuses aga hoopis teistsugusel seisukohal – samuti tagastusnõude üle käivas vaidluses ei olnud isik esitanud küll kohustamiskaebust ja sellena ei käsitanud seda selgesõnaliselt ka Riigikohus, ent pidas sellest hoolimata võimalikuks sisuliselt rahuldada isiku tagastusnõue täies ulatuses. Eriti üllatav oli selline lahendus tänu asjaolule, et tegelikkuses ei olnud isik tagastusnõuet üldse haldusorganile veel esitanud. Riigikohus leidis, et tagastusnõude täitmise taotlus on võimalik esitada ja vahetult läbi vaadata ka halduskohtus, kuna alusetult tasutud maksusumma suurus on tuvastatud ning haldusorganil ei oleks haldusmenetluse käigus enam midagi otsustada (vt RKHKo 3-3-1-63-04, p 13). Töö autori arvates on Riigikohtu seisukohad selles küsimuses arenenud õigemal suunas, st autor toetab hilisemas otsuses kujundatud lähenemist, kus halduse tegevusse sellises situatsioonis nii jõuliselt ei sekkuta. Vt aga ka RKHKo 3-3-1-41-15, p-d 19–20, kus sarnaselt varasema praktikaga peeti õigeks kohustada vastustajat konkreetse rahasumma maksmiseks hoolimata sellest, et vastustaja leidis, et sellega kitsendatakse tema kaalutlusõigust.

teises vanglas. Vastupidisel juhul oleks administratsioonis võimalik kinnipeetava ümberpaigutamise vabaneda oma vastutusest.⁶⁵⁹

Tõstatada võib küsimuse, kas võimalik on ka vastupidine olukord. St kas juhul, kui isiku taotluse rahuldamisest keelduti õiguspäraselt, kuid kohtuotsuse tegemise hetkel oleks soovitud haldusakti või toimingute andmine või sooritamine asjaolude muutumise tõttu võimalik, peaks kohus lähtuma kohtuotsuse tegemise hetkest ning kohustamiskaebuse rahuldama. Arvestada tuleb aga seda, et isegi kui niisugune keeldumine on haldusakt,⁶⁶⁰ ei ole tegemist kestva mõjuga haldusaktiga, sest isik saab alati esitada uue taotluse⁶⁶¹ ning järelikult puudub sellise kohustamiskaebusega koos lahendatava tühistamisnõude puhul vajadus hinnata keeldumise õiguspärasust kohtuotsuse tegemise hetke seisuga. Ka Saksa õiguses leetakse, et kui isik saab esitada uue taotluse, võib kohtulik kontroll kohustamiskaebuse lahendamisel lähtuda selle haldusakti andmise hetkest ning hiljem muutunud asjaolusid pole vaja arvesse võtta.⁶⁶² Samale järeldusele orienteeritakse HKMS kommentaarides, kust võib samuti välja lugeda, et isik peaks esitama asjaolude muutumisel uue taotluse haldusorganile.⁶⁶³

Seega tuleb kohustamiskaebuse rahuldamise võimalikkuse puhul arvestada kohtuotsuse ajal valitsevat faktilist ja õiguslikku olukorda, kuid praktilist tähevdust omab see eelkõige siis, kui asjaolud on muutunud kaebajale ebasoodsas suunas ning seetõttu jääb kaebus rahuldamata. Kui keeldumine oli õiguspärane, ent kohtuotsuse tegemise hetkeks on asjaolud muutunud isiku jaoks soodsas suunas, tuleb isikul esitada eelnevalt siiski uus taotlus haldusorganile ning ilma selleta ei ole üldjuhul⁶⁶⁴ kaebuse rahuldamiseks alust. Vältava viivituse või

⁶⁵⁹ RKHKo 3-3-1-62-09, p 14. Näiteks kui kinnipeetav oli esitanud kohustamisnõude asjade tagasisaamiseks ning ta ei viibi enam selles vanglas, kelle vastu oli nõue algselt esitatud, ei tähenda see veel tingimata kohustamisnõude rahuldamata jätmist (RKHKo 3-3-1-1-12, p 20). Sarnaselt ei pruugi ametniku teenistusse ennistamist takistada see, et ta oli teenistuses ajutiselt ära olnud ametniku asemel, kes kohtumenetluse ajal teenistusse naaseb (RKHKo 3-3-1-96-10, p 15).

⁶⁶⁰ Vt allmärkus 631.

⁶⁶¹ Vt alaptk 2.2.1.1.

⁶⁶² O. Dörr. C. Lenz. *Europäischer Verwaltungsschutz*. Baden-Baden: Nomos 2006, lk 133.

⁶⁶³ Ning vaidlustama uue keeldumise, muuteks selleks kaebuse alust. Vt K. Merusk, M. Oras, I. Pilving (viide 74), HKMS § 37, D, III, 2, d.

⁶⁶⁴ Samas on Riigikohus pidanud võimalikuks pärast kaebuse esitamist jätkunud kohustuse täitmiseks nõude esitamist ka otse kohtule, ilma haldusorgani poole pöördumata (RKHKo 3-3-1-41-15, p 15). Vt lähemalt alaptk 6.3.2. See ei tähenda siiski ennatliku kaebuse esitamise lubatavust, nii ei saa kohalik omavalitsusüksus 2010. aastal nõuda raha maksmise kohustuse täitmist 2011. aasta eest, vt RKHKo 3-3-1-41-12, p 12. Ennatlikuks ei saa aga lugeda nt kaebust, kus lapsevanem taotleb kohaliku omavalitsuse kohustamist tema lapsele lasteaiakoha võimaldamiseks alates sellest hetkest, kui laps on saanud pooleteiseaastaseks. See, et kaebuse esitamise ajal ei olnud laps veel pooleteiseaastane, ei tähenda, et lapsevanem ei saaks sellist kaebust esitada, kui haldusorgan on juba keeldunud lapse lasteada võtmisest tulevikus siis, kui laps saab pooleteiseaastaseks. Ennatlik oleks kaebus üksnes juhul, kui haldusorgan poleks lasteaiakoha võimaldamisest veel keeldunud ehk taotlus oleks alles lahendamata. Vt TlnRnKm 3. juuli 2015, 3-14-51311, p 8. Riigikohus lähenes asjale siiski

tegevusetuse õiguspärasust on võimalik hinnata aga kogu selle kestuse jooksul ning kui see muutub mingist hetkest õigusvastaseks, võib see viia kaebuse rahuldamiseni.

2.4. Võrdlus tsiviilkohtumenetlusega

Määrava hetke küsimus võib kerkida ka tsiviilkohtumenetluses. Näiteks võib tekkida olukord, kus tehingu suhtes kohtuotsuse tegemise ajaks on tehingu seisukohalt olulised faktilised või õiguslikud asjaolud muutunud võrreldes ajaga, mil tehing sõlmiti. Tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS)⁶⁶⁵ ei ole HKMS § 158 lg-ga 2 võrreldavat regulatsiooni, st TsMS-s ei reguleerita küsimust, millise hetke seisuga tuleks vaidlustatud tehingut hinnata. Arvestades tehingu tühisuse⁶⁶⁶ ja tühistamise⁶⁶⁷ aluste olemust, võib iseenesest väita, et nende aluste iseloomust tulenevalt tulebki alati hinnata nende aluste olemasolu tehingu tegemise aja seisuga, kuna need alused peavad esinema tehingu sõlmimise ajal. Ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi seisukohast järeldub, et nt tehingu vastuolu heade kommetega (TsÜS § 86) tuleb hinnata tehingu tegemise aja seisuga⁶⁶⁸ ja et kui tehing oli sõlmimise ajal kooskõlas heade kommetega, siis asjaolude hilisem muutumine ei tingi lepingu vastasust heade kommetega.⁶⁶⁹ Samas on siiski nenditud, et nendesamade heade kommetega vastuolus olevate tehingute puhul on probleem selles, et asjaolud, mida peetakse ebaeetilisteks, muutuvad ajas.⁶⁷⁰ Ka P. Varul on osutanud, et sellest üldreeglist – tehingut tuleb hinnata tegemise aja seisuga – võib siiski olla erandeid, kui näiteks tehing on tehtud kaua aega tagasi ja moraal on vahepeal muutunud. Kui tehing oli tegemise ajal kooskõlas heade kommetega, kuid tehingust tulenevaid õigusi teostatakse hiljem, mil heade kommete sisu on muutunud, võib tehingust tulenevate õiguste teostamine sattuda vastuollu hea usu põhimõtetega.⁶⁷¹

Sarnaselt võib erineda nt seadusega vastuolus olevale tehingule (TsÜS § 87) antav hinnang. Näiteks on võimalik, et tehing oli tegemise hetkel küll seadusega kooskõlas, ent tehingut täitma asudes võib tehingu täitmine olla seadusega vastuolus. Ette võib kujutada näiteks olukorda, kus relva ostu-müügilepingu

teisest aspektist ning pole üheselt selge, kas ta sellise seisukoha heaks kiitis, vt RKHKm 3-3-1-66-15.

⁶⁶⁵ RT I 2005, 26, 197; RT I, 28.12.2016, 14.

⁶⁶⁶ TsÜS §-de 86–89 järgi on tehing tühine siis, kui see on vastuolus heade kommete või avaliku korraga, seadusest tuleneva keeluga, käsutuskeeluga või on näilik.

⁶⁶⁷ TsÜS § 90 lg 1 kohaselt võib tühistada tehingu, mis on tehtud olulise eksimuse, pettuse, ähvarduse või vägivalda mõjul või raskete asjaolude ärakasutamise tõttu.

⁶⁶⁸ Täpsemalt märkis Riigikohtu tsiviilkolleegium, et tehing on “vastuolus heade kommetega, kui see eksib ausalt ja õiglaselt mõtleivate inimeste õiglustunde ja väärtushinnangute ning õiguse üldpõhimõtete vastu tehingu tegemise ajal.” RKTko 3-2-1-80-05, p 23.

⁶⁶⁹ RKTko 3-2-1-76-01, p 6.

⁶⁷⁰ M. Kuurberg. Heade kommetega vastuolus olevad tehingud kui tühised tehingud. – Juridica 2005/3, lk 200.

⁶⁷¹ P. Varul. Tühine tehing. – Juridica 2011/1, lk 38.

sõlmimise ajal on ostja vanus relva soetamiseks piisav, ent relv saabub üleandmiseks hiljem ning relva üleandmise hetkeks on relva omandamiseks ettenähtud vanusemäära tõstetud ning isik ei tohi enam relva omada. Kui koos ostu-müügilepinguga (kohustustehinguga) sõlmiti samaaegselt ka käsutustehing asja üleandmiseks, on asja üleandmise hetkel ostjale asja valduse üleandmine ilmselt seadusandja tahtega vastuolus, sest relva saaks enda omandisse ja valdusesse isik, kes ei vasta enam relva omandamiseks nõutavale vanuse alam-määrale. Seega nt juhul, kui vaidlus sellise tehingu üle on jõudnud kohtusse, saab kohus nentida seda, et tehing oli selle sõlmimise ajal küll õiguspärane, kuid kuna selle täitmine oleks vastuolus seadusest tuleneva keeluga, on sellise tehingu täitmine võimatu⁶⁷² VÕS § 108 lg 2 p 1 mõttes. “Võimatu” tähendab muuhulgas ka õiguslikku võimatust, st olukorda, kus kohustuse täitmine on küll faktiliselt võimalik, kuid on õigusaktiga keelatud.⁶⁷³

Üldiselt tundub aga, et eraõiguses ei valmistagi see küsimus arvestatavaid probleeme, sest lisaks sellele, et seda küsimust ei ole reguleeritud TsMS-s, on selle küsimuse osas raske leida ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikat. See osutab, et vaidlusi selle pinnal ei ole eriti palju tekkinud.

Samuti ei reguleeri TsMS seda, millise hetke seisuga tuleb hinnata sooritus-hagi rahuldamise võimalikkust – st ei reguleerita kohustamiskaebusele analoogilise õiguskaitsevahendi rahuldamise hetkega seonduvat. Kohtu kohustus otsustada, mis asjaolud on tuvastatud ja millist õigusakti tuleb asjas kohaldada (TsMS § 438), eeldab siiski seda, et kohus määratleb ka selle, millise hetke seisuga õiguslikud ja faktilised asjaolud kindlaks tehakse. Halduskohtuliku kohustamiskaebuse lahendamise sarnases situatsioonis (lahendis, milles oleks tulnud määrata vanemate õigused lapse suhtes ja vanemate suhtlus lapsega) on Riigikohtu tsiviilkolleegium asja maakohtule uueks lahendamiseks tagasi saates märkinud, et olukorras, kus lähiajal oli jõustumas uus perekonnaseadustik, tuleb maakohtul arvestada uues perekonnaseaduses kehtima hakkavaid võimalusi selle küsimuse lahendamisel.⁶⁷⁴ Sellest on võimalik järeldada, et tsiviilkolleegium selgitas maakohtule, et nende küsimuste lahendamisel tuleb arvestada kohtuotsuse ajal kehtiva õigusega. Sarnaselt mõistetavat seisukohta on Riigikohtu tsiviilkolleegium väljendanud ka hiljem.⁶⁷⁵ Seega lähtub ka tsiviilkohtute praktika põhimõtteliselt sarnasest põhimõttest, nagu on käesolevaks ajaks kujunenud halduskohtumenetluses kohustamiskaebuse puhul – mingiks tegevuseks kohustamise hagi või muu sarnase avalduse lahendamisel tuleb arvestada kohtulahendi tegemise ajal valitsevat õiguslikku ja faktilist olukorda.

⁶⁷² Vt tehingu täitmise võimatuse kohta alaptk 1.6.6.

⁶⁷³ V. Kõve (viide 287), VÕS § 108, 7.2, b.

⁶⁷⁴ RKTkm 3-2-1-64-10, p 36.

⁶⁷⁵ RKTkm 3-2-1-13-11, p 13.

2.5. Kokkuvõte

Tühistamiskaebuse lahendamisel võivad haldusakti andmise hetkel esinenud faktilised ja õiguslikud asjaolud olla kohtuotsuse tegemise ajaks oluliselt muutunud. Sellises olukorras tekib küsimus, millise hetke seisuga tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata – st kas vahepealseid muudatusi arvestades või neid tähelepanuta jättes. Esmajoonel tekib see küsimus täitmata või kestva mõjuga haldusaktide puhul, kuid täielikult ei saa välistada selle probleemi esilekerkimist ka teiste haldusaktide puhul. Ehkki kehtiv õigus (HKMS § 158 lg 2 ls 2) ja senise kohtupraktika valdav osa orienteerivad rohkem haldusakti hindamisele alati selle andmise aja seisuga, on tegelikult Eesti kohtupraktikas hiljem muutunud asjaolusid tühistamiskaebuse lahendamisel juba korduvalt arvesse võetud või vähemalt selgitatud, et nendega tuleb siiski arvestada. Lisaks erinevatele üksikutele kaasustele saab tinglikult siia alla kuuluvateks lugeda ka olukorrad, kus poolelioleva kohtuvaidluse ajal on põhiseaduslikkuse järelevalve korras selliste haldusaktide andmisega seotud õigusnorm põhiseadusvastaseks või kehtetuks tunnistatud ning seda võetakse käimasolevas kohtuvaidluses arvesse. Selle kasuks, et määrav hetk tuua kohtuotsuse tegemise ajale võimalikult lähedale, räägib ka rida argumente, nt õiguskaitse efektiivsuse ja menetlusökonoomia põhimõte ning asjaolu, et läbi haldusmenetluse uuendamise võib isikul olla niisuguses olukorras oma õiguste kaitsmine väga keeruline. Samuti aitab see vältida ebaotstarbekaid lahendusi nagu nt selliste haldusaktide tühistamine, mis tuleks kindlasti kohe samasugusena uuesti välja anda.

Haldusakti õiguspärasusele antavad hinnangud võivad muutuda mõlemas suunas. Nii võib alguses õiguspärase haldusakti kehtivuse säilitamine olla pärast asjaolude muutumist õigusvastane. Sellisel juhul kuuluks selline haldusakt tühistamisele haldusakti õigusvastaseks muutumisest arvates. Ning teistpidi võib esialgu õigusvastane haldusakt pärast asjaolude muutumist kuuluda samasisulisena uuesti väljaandmisele ja sellisel juhul võib haldusakti tühistamine olla välistatud. Keeruline on olukord topeltnõjuga haldusaktide puhul, kus Saksa õiguses loetakse üldreeglik, et haldusaktiga soodustatud isiku kahjuks toimunud muudatusi ei tohi kaebuse lahendamisel arvesse võtta. Eesti õiguses võib selliste olukordade lahendamine kohtupraktikas alles ees seista.

Kohustamiskaebuse puhul töötab HKMS § 158 lg 2 regulatsioon paremini ning on kooskõlas ka viimastel aastatel pärast heitlikku arengut Riigikohtu väljakujunenud praktikaga. See tähendab, et kohustamiskaebuse lahendamisel kuulub kaebus rahuldamisele vaid siis, kui kohtuotsuse tegemise hetke seisuga on soovitud akti või toimingu andmine või sooritamine võimalik, st kooskõlas sel hetkel valitseva õigusliku ja faktilise olukorraga. Sealjuures ei ole mingit põhjust faktiliste ja õiguslike asjaolude eristamiseks, nagu püüdis vahepeal rõhutada Riigikohus.

3. peatükk

MUUD ALUSED, MIS TAKISTAVAD TÜHISTAMISKAEBUSE RAHULDAMIST

3.1. Üldised alused haldusakti tühistamata jätmiseks

Lisaks sellele, et haldusakti mõju võib lõppeda ja haldusakti õiguspärasusele või haldustegevuse sooritamise⁶⁷⁶ võimalikkusele antav hinnang võib muutuda, võivad hilisemad sündmused või aja möödumine mõjutada halduskohtumenetluses tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamise võimalikkust veel mitmel moel.

Eeskätt puudutavad need alused tühistamiskaebuse rahuldamisega seonduvat. Kohustamiskaebuse puhul, vähemalt mitte juhul, kui esitatud on ainult kohustamisinõue ilma tühistamisinõudeta, käesolevas peatükis käsitletavaid probleeme üldjuhul⁶⁷⁷ ei teki. Võrreldavaid probleeme ei nähtu kohustamiskaebusega seoses ka kohtupraktikast.

Üldised materiaalõiguslikud alused haldusakti tühistamata jätmiseks on sätestatud⁶⁷⁸ RVastS § 3 lg-s 3 ja HMS §-s 58. Neist normidest tuleneb, et (õigusvastase) haldusakti võib jätta kehtetuks tunnistamata, kui:

- rikutud menetlus- või vorminõue ei võinud mõjutada asja otsustamist;⁶⁷⁹
- kui kehtetuks tunnistamise nõue on esitatud oluliselt hiljem haldusakti adressaadile teatavakstegemisest ja kehtetuks tunnistamine võib rikkuda kolmanda isiku õiguspärast ootust.⁶⁸⁰

Ehkki need alused on küllalt selged ja konkreetsed, on neid kohtupraktikas sisustatud vahel küllaltki ootamatul viisil. Lisaks on Riigikohtu praktikas kujundatud veel täiendavaid aluseid haldusakti tühistamisinõude rahuldamata jätmiseks. Tegemist on just kohtupraktikas kujundatud seisukohtadega, seadusest tulenevaid aluseid neile seisukohtadele on keeruline leida. Kokkuvõttes võib öelda, et ehkki eeltoodud regulatsioon annab vaid kaks esmapilgul küllaltki kitsast alust põhjendatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmiseks, on tege-
likkuses nende ring laiem. Enamik neist seostuvad pärast haldusakti andmist aset leidnud muudatustega või siis lihtsalt haldusakti andmisest möödunud

⁶⁷⁶ St nii haldusakti andmise kui toimingute tegemise.

⁶⁷⁷ Erandina on võimalik siiski see, et alaptk-s 3.3 käsitletud olukord – haldusakti andmisest oluliselt hiljem esitatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmine – on laiendatav ka kohustamisinõudele, kuna HKMS § 46 lg 2 ls 1 puhul kohaldub neile samasugune tähtaeg. Kuigi selles alapeatükis kohustamisinõudel eraldi ei peatuta, on ka selle nõudega seotud olukorrale kohaldatavad samad seisukohad.

⁶⁷⁸ Siin ei ole välja toodud RVastS § 3 lg-t 2 (haldusakti ei tunnistata kehtetuks, kui isiku õigused on taastatud haldusakti muutmisega), kuna sellisel juhul on haldusakti juba muudetud ning algset haldusakti ega riivet enam ei eksisteeri.

⁶⁷⁹ RVastS § 3 lg 3 p 1 ja HMS § 58.

⁶⁸⁰ RVastS § 3 lg 3 p 2.

ajavahemiku pikkusega. Järgnevalt vaadeldakse kõiki neid aluseid lähemalt, alustades kõigepealt kohtupraktikas kujundatud alustest.

3.2. Kui tühistamiskaebuse esitanud isiku eesmärk pole enam saavutatav

Tühistamiskaebuse rahuldamine ei sõltu täielikult ainult sellest, kas vaidlustatud haldusakt on õigusvastane või õiguspärane. Nii on Riigikohtu praktikas loetud põhjendatuks jätta tühistamiskaebus rahuldamata ka siis, kui tühistamiskaebuse esitanud isiku eesmärk ei ole enam saavutatav.⁶⁸¹ St, et haldusakti tühistamine oleks iseenesest küll võimalik, kuid laiemas plaanis ei aitaks see enam kaebaja lõppeesmärgi saavutamisele kaasa ning haldusakt jääb seetõttu tühistamata.⁶⁸²

Rõhutada tuleb, et see olukord ei ole samane sellega eelnevalt käsitletud teemaga, kus tühistamiskaebuse lahendamisel hinnatakse haldusakti õiguspärasust kohtuotsuse tegemise aja seisuga ning loetakse tänu hiljem toimunud õiguslikele või faktilistele muudatustele haldusakt õiguspäraseks ja tühistamisele mittekuuluvaks.⁶⁸³ Käesoleval juhul ei muutu haldusaktile antav hinnang ühegi ajahetke kontekstis. Selle tühistamata jätmise põhjuseks on see, et see ei aita kaasa kaebaja lõppeesmärgi saavutamisele. Samuti ei ole see sarnane haldusakti mõju lõppemisele,⁶⁸⁴ kuna reeglina jääb sellistel juhtudel haldusakt õigusliku alusena hilisemate toimingute ja tehingute jaoks alles ning ka selle tagasitäitmine ei pruugi olla reaalsetelt võimalu.

Oluliseks ühiseks tunnuseks käesolevas alapeatükis käsitletavate juhtumite puhul on see, et kaebaja eesmärk ei piirdu sellistel juhtudel mitte üksnes haldusakti tühistamise saavutamisega. Vaidlustatud haldusakti tühistamine on üksneks esimeseks eelduseks kaebaja lõppeesmärgi saavutamisel. Üldjuhul tähendab see seda, et kaebaja sooviks on, et pärast haldusakti tühistamist toimuks järgnevalt haldusakti tagasitäitmine ja mingite toimingute sooritamine või haldusaktide andmine, mille tulemusena saaks ta mingi soodustuse. Haldusakti tühistamata jätmise põhjuseks ongi aga see, et selline tagasitäitmine või uute aktide andmine/toimingute sooritamine ei ole kohtu arvates enam võimalik. Teiseks ühiseks tunnuseks on ka veel see, et tühistamiskaebuse rahuldamata jätmisel mõndakse "asendusena" kaebaja õigust kahju hüvitamisele.

⁶⁸¹ Nt RKHKm 3-3-1-35-12, p 17; teises sõnastuses ka nt RKHko 3-3-1-23-01, p 4; 3-3-1-40-01, p 6; vt ka RKHKm 3-3-1-20-99, p 2. Lisaks on selliseid lahendeid analüüsitud ka järgnevates alapeatükkides juhtumite gruppide kaupa.

⁶⁸² Selguse huvides olgu märgitud, et ehkki HKMS-s otsesõnu sellist alust (et kaebusega pole võimalik saavutada kaebaja eesmärki) kaebuse rahuldamata jätmiseks ei ole, annab HKMS § 121 lg 2 p 2 võimaluse kaebuse tagastamiseks, kui kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Vt selle kohta alaptk 4.3.1.2.

⁶⁸³ Nt kui ehitusluba, mis oli selle andmise ajal vastuolus detailplaneeringuga, vastab kohtuotsuse tegemise hetkel detailplaneeringule, kuna vahepeal on detailplaneeringut muudetud. Vt alaptk 2.2.6.2.

⁶⁸⁴ Vt alaptk 1.6.

Järgnevalt vaadeldakse, millistes tüüpsituatsioonides selline olukord kujuneda võib.

3.2.1. Konkursid

Tihti võib selline olukord kujuneda erinevate konkursside puhul, kus vaidlustatakse otsustust, millega määrati kindlaks konkursi võitja. Täpsemalt võivad asjaolud kujuneda selliseks, et kohtumenetluse kestel on konkursitulemused kinnitanud otsuse täitmisega edasi mindud ning sõlmitud vajalikud tehingud või sooritatud muud toimingud. Sellisel juhul tekib küsimus, kas ja mida võitja kinnitanud haldusakti vaidlustamine kaebajale enam annab. Kaebaja on sellises olukorras lõppastmes huvitatud ilmselt sellest, et konkursi võitjaks saaks tema, kuid olukorras, kus konkursitulemused kinnitanud otsus on juba täidetud (võitjaga on sõlmitud eraõiguslik leping, üle on antud konkursi esemeks olnud rahasumma ning võitja on selle juba ära kasutanud vms), on ilmne, et üksnes haldusakti tühistamine ei tekita kaebaja jaoks seda olukorda, milles ta olla sooviks.

Siinkohal väärib märkimist, et erinevalt Saksa õigusest ei ole Eestis tühistamiskaebuse esitamisel edasilükkavat mõju (*der Suspensiveffekt*⁶⁸⁵). See tähendab, et Eestis ei peata tühistamiskaebuse esitamine vaidlustatud haldusakti kehtivust ega täitmist. Esmapilgul võiks see tunduda eelkirjeldatud probleemi vältimiseks ideaalne vahend – kui kaebuse esitamine peatab automaatselt vaidlustatud haldusakti täitmise,⁶⁸⁶ siis ei teki eelnevalt kirjeldatud olukorda, kus keegi võiks vaidluse all olevat haldusakti täitma asuda ja nii äärmiselt keeruliselt tagasitäidetavaid tagajärgi luua.⁶⁸⁷ Tegelikult kaasnevad aga sellise lahendusega lihtsalt teistsugused probleemid – sellisel juhul on näiteks pahatahtliku kaebuse esitamisega kaasnevad tagajärjed märksa rängemad, sest kaebuse esitamine võimaldab automaatselt takistada ka haldusakti täitmist. See omakorda võib halduse tõhusat funktsioneerimist märgatavalt kahjustada.⁶⁸⁸ Seetõttu ei leia töö autor, et Saksa õiguse eeskujul kaebusele haldusakti täitmist

⁶⁸⁵ Sätestatud VwGO §-s 80. VwGO § 80 lg 1 järgi on tühistamiskaebuse esitamisel reeglina edasilükkav mõju, see on välistatud vaid teatud tüüpi haldusaktide puhul (nt maksude sissenõudmisel, politsei edasilükkamatute korralduste puhul jne, vt VwGO § 80 lg 2).

⁶⁸⁶ Saksa õigusteadlased pole jõudnud päriselt ühisele seisukohale, kas kaebuse esitamine peatab vaidlustatud haldusakti kehtivuse (*Wirksamkeitstheorie*) või selle täidetavuse (*Vollziehbarkeitstheorie*). Valitsev arvamus toetab siiski seda, et edasilükkav mõju tähendab vaid vaidlustatud haldusakti täitmise peatamist. Vt nt G. Bülter. *Verwaltungsgerichtliche Urteile und Beschlüsse im Assessorexamen*. Heidelberg: C. F. Müller 2009, lk 189.

⁶⁸⁷ Kohtupraktika järgi otsustades on veel üheks täiendavaks juhtumite grupiks, kus sellised raskesti tagasitäidetavad tagajärjed võivad tekkida, isiku väljasaatmine. Vt RKHKm 3-3-1-11-16, p 18–19 koos selles viidatud EIK praktikaga.

⁶⁸⁸ Saksa õiguskirjanduses vaieldakse lisaks ka nt selle üle, kas edasilükkav mõju kaasneb ka mittelubatava kaebuse esitamisega. Selle ning seotud kõrvalprobleemide kohta vt nt E. Schwerdtner. *Die aufschiebende Wirkung – Notwendigkeit eines effektiven Rechtsschutzes*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1987/6, lk 473–474.

edasilükkava mõju andmine oleks mõistlik lahendus allpool kirjeldatavate probleemide lahendamiseks.

Järgnevalt vaadeldakse lähemalt, kuidas on eelnevalt kirjeldatud situatsiooni püütud Eesti õiguses lahendada.

3.2.1.1. Riigihankemenetlus

Kui rääkida konkreetsetest juhtumite gruppidest, siis ilmselt enimlevinud näiteks võib sellise olukorra puhul tuua riigihankemenetluse. HKMS § 267 lg-d 3–4 sätestavad hankemenetlusega seotud aktide ja lepingute vaidlustamisele võrreldes tavapäraste haldusaktide ja lepingutega olulisi piiranguid,⁶⁸⁹ mis on kokkuvõtlikult järgmised:

- ehkki hankelepingule kohaldatakse halduskohtumenetluses haldusaktile sätestatud, ei tühistata kehtivat hankelepingut;⁶⁹⁰
- kui hankeleping on juba sõlmitud ja kehtiv, ei tühistata ka selle aluseks olevat haldusakti;⁶⁹¹
- hankelepingu tühisuse võib tuvastada⁶⁹² siis, kui see on tühine RHS-s sätestatud alustel.

Seega on riigihankemenetluses kujundatud olukord, kus õiguskaitsevahendite efektiivsust on märkimisväärselt kärbitud võrreldes tavapäraste halduskohtulike õiguskaitsevahenditega. Esiteks on hankelepingu tühisuse tuvastamine piiratud

⁶⁸⁹ Tavapäraselt on antud haldusakti puhul halduskohtul volitus haldusakt tühistada ja teha ettekirjutus haldusakti tagajärgede kõrvaldamiseks (HKMS § 5 lg 1 p 1) või teha kindlaks tehingu tühisus, mille sõlmimisele oli suunatud haldusaktis sisalduv või selle alusel tehtud tahteavaldus (HKMS § 5 lg 2). Erandeid teistele vaidluste liikidele ei ole HKMS-s sätestatud. RVastS § 3 lg-d 2-3 ja HMS § 58 sätestavad küll haldusakti tühistamisele mõningad üldist laadi piirangud, kuid need ei ole võrreldavad riigihankeasjades kehtestatud piirangutele.

⁶⁹⁰ Töö autor tunnistab, et sellisel kujul jääb see säte (HKMS § 267 lg 3 ls-d 1-2) arusaamatuks, sest ebaselge on, miks on vajalik kohaldada hankelepingu suhtes halduskohtumenetluses haldusakti kohta sätestatud, kui kõige olulisem haldusakti omadus halduskohtumenetluses – võimalus haldusakt tühistada – on ära võetud.

⁶⁹¹ Riigikohtu tõlgenduse järgi on selle regulatsiooni järgi hankija otsuste tühistamise eelduseks see, et hankeleping oleks tühine. Kui hankeleping ei ole tühine, ei saa tühistada ka hankelepingu aluseks olevaid otsuseid (RKHKm 3-3-1-44-13, p 22).

⁶⁹² HKMS § 267 lg-d 3-4 ei reguleeri selgelt seda, kas hankelepingu tühisuse tuvastamise nõude võib esitada ka eraldiseisvalt või seda on võimalik esitada üksnes koos tühistamisnõudega. Muude haldusasjade puhul võib haldusakti alusel tehtud tehingu tühisuse tuvastamise nõude esitada vaid koos haldusakti tühistamise nõudega (HKMS § 37 lg 4, § 5 lg 2). Seisukoht, et halduskohtul on õigus tuvastada ka kohtumenetluses tühistamisele kuuluva haldusakti alusel tehtud tehingu tühisus, kujundati juba 2001. aastal (RKEKm 3-3-1-8-01, p 36). Sellegipoolest peeti vajalikuks seda seisukohta 2009. aastal muuta ning leiti, et kohtuotsuse resolutsioonis halduskohus tsiviilõigusliku tehingu tühisust siiski tuvastada ei tohi (RKEKo 3-2-1-100-08, p 20), hoolimata sellest, et senises mitme aasta pikkuses praktikas oli varasemast seisukohast lähtunud (vt nt RKHKo 3-3-1-7-08).

üksnes nende alustega,⁶⁹³ mis on sätestatud RHS-s, sellal kui tavapäraselt võib halduskohus HKMS § 5 lg 2 järgi tuvastada haldusaktiga seotud tehingu tühisuse alati siis, kui ta tühistab tehingu sõlmimisele suunatud haldusakti. Teiseks on välistatud nii kehtiva hankelepingu (kui haldusakti) tühistamine kui kehtiva hankelepingu olemasolu korral selle aluseks oleva haldusakti tühistamine. Käesoleva töö kontekstis pakub huvi iseäranis viimane keeld.⁶⁹⁴ Eelduslikult lähtub selline haldusakti tühistamise keeld soovist vältida hankelepingu aluse (haldusaktis sisalduva tahteavalduse) äralangemist ning seega ka hankelepingu tühisust analoogiliselt teiste haldusaktide ja nende alusel tehtavate tehingutega. Teisisõnu, kui tavaliste kaheastmeliste menetluste⁶⁹⁵ puhul on HKMS § 5 lg 1 p-de 1 ja 2 järgi võimalik tühistada haldusakt ja seejärel tuvastada ka sellest haldusaktist lähtuv leping, siis riigihankeasjades HKMS § 267 lg-st 4 tulenevalt niimoodi teha ei saa.

Keeld tühistada kehtiva hankelepingu aluseks olevat haldusakti kujundati algselt kohtupraktikas. Kõigepealt alustas Riigikohus kohustamisnõudest – nimelt leiti, et kui leping on juba sõlmitud, ei ole võimalik rahuldada kohustamisnõuet hanke uueks läbiviimiseks, kuna riigihanget pole enam võimalik uuesti läbi viia ning samuti pole võimalik tühistada⁶⁹⁶ hankelepingut.⁶⁹⁷ Sealjuures hankelepingu sõlmimisele eelnenud otsused selles asjas veel tühistati.⁶⁹⁸

⁶⁹³ Tühisuse alused on sätestatud RHS § 69 lg-s 1¹. Lisaks neile on Riigikohus pidanud võimalikuks tuvastada hankelepingu tühisus TsÜS § 87 alusel (seadusega vastuolus olev tehing), kui rikutud on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47) artikleid 49 ja 56 ning nendel põhinevat RHS §-i 3, mis sätestab riigihanke korraldamise üldpõhimõtted. Vt RKHKo 3-3-1-39-12, p 24.

⁶⁹⁴ Osutada võib, et Eesti õiguskirjanduses on sageli keskendutud hankemenetluses kasutatavatest õiguskaitsevahenditest ainult hankelepingu tühisuse tuvastamisele ning võrreldavat tähelepanu pole pööratud teistele õiguskaitsevahenditele, st eeskätt hankemenetluses antud haldusaktide vaidlustamise võimalustele. Vt nt M.-A. Simovart. Hankelepingu kehtetus Euroopa Ühenduse asutamislepingu aluspõhimõtete rikkumise tõttu. – *Juridica* 2011/2, lk 91–99; E. Fels. Hankelepingu kehtivuse vaidlustamine. – *Juridica* 2016/1, lk 61–69. Nagu märgitud, on käesoleva seisukohalt aga oluline just hankemenetluses antud haldusaktide vaidlustamisega seotud küsimused ning hankelepingu tühisusega seotud küsimustel põhjalikumalt ei peatuta. Siiski võib märkida, et põhilised probleemid ning kasutatavad argumentid on paljuki kõigi riigihankemenetluses kohaldatavate õiguskaitsevahendite puhul sarnased.

⁶⁹⁵ St menetlus, kus ettevalmistavad toimingud on avalik-õiguslikud, kuid sõlmitav leping tsiviilõiguslik. Selliste menetluste hulka kuulub ka riigihankemenetlus. Vt A. Aedmaa (viide 13) jt, lk 251–252. Kaheastmelises menetluses konkursside läbiviimise menetluse ja neis tehtud otsustuste vaidlustamise korra kohta vt eeskätt RKHKo 3-3-1-15-01; RKHKm 3-3-1-8-01. Lepinguna võib kõne alla tulla nii eraõiguslik leping kui haldusleping.

⁶⁹⁶ Hankelepingu “tühistamise” termini kasutamine oli ilmselt näpuviga, kaebuse taotlus selles asjas oli siiski hankelepingu tühisuse tuvastamine.

⁶⁹⁷ RKHKo 3-3-1-100-06, p 21.

⁶⁹⁸ Selline lahendus jääb arusaamatuks, sest kui riigihanget ei olnud nagunii võimalik tagasi täita, siis mis vajadus oli sellest hoolimata tühistamiskaebuse rahuldamiseks ja riigihankemenetluses antud haldusaktide tühistamiseks? Kohtuotsuses seda lähemalt ei selgitatud. Selleks ei saanud olla otsuses vihjatud võimalus, et kaebajal võib olla õigus kahju hüvitamist nõuda, kuna kahju tekitanud haldusaktide tühistamine ei ole kahju hüvitamise nõude rahuldamise eelduseks, kui selle igasugune muu mõju on juba lõppenud (vt eelnevalt alaptk 1.6.5).

Seejärel sätestati 1. mail 2007 jõustunud RHS § 129 lg-s 4 juba käesoleval ajal kehtivaga analoogiline keeld – kui hankeleping on sõlmitud ja kehtiv, ei tühista kohus hankemenetluses tehtud otsuseid; pärast kehtiva hankelepingu sõlmimist võib vaidlustaja taotleda hankija otsuse õigusvastasuse tuvastamist, kui tal on selleks põhjendatud huvi.⁶⁹⁹ Alates 1. jaanuarist 2012 asendas seda regulatsiooni HKMS § 267 lg-d 3–4 ülal välja toodud kujul. Ka riigihankevaidlustes kohustuslikuna⁷⁰⁰ ette nähtud vaidlustusmenetlus on püütud üles ehitada sellisena, et ei tekiks situatsiooni, kus vaidlustuskomisjon peaks tunnistama kehtetuks haldusakti, mis on kehtiva hankelepingu aluseks.⁷⁰¹

Oluline on siinkohal märkida, et hankelepingu sõlmimiseni jõudmine kohtumenetluse kestel ei ole sugugi välistatud. Nimelt kui vaidlustusmenetluses on üritatud luua konstruktsiooni selleks, et vältida hankelepingu sõlmimist enne vaidlustusmenetlust ja selle kestel,⁷⁰² siis halduskohtumenetluses mingit erilahendust selle vältimiseks kehtestatud ei ole. Võimalik on vaid HKMS § 280 alusel esialgse õiguskaitse taotlemine (eeskätt lepingu sõlmimise keelamine),

⁶⁹⁹ Selle normi kohaldamise kohta vt nt RKHKo 3-3-1-58-08, p-d 9–10.

⁷⁰⁰ Riigihankemenetlustes kohustuslik kohtueelne menetlus tuleneb RHS § 117 lg-st 1, mis sätestab, et pakkuja, taotleja või hankemenetluses osalemisest huvitatud isik võib vaidlustada hankija tegevuse, esitades riigihangete vaidlustuskomisjonile sellekohase vaidlustuse. Ehkki arutleda võib selle üle, kas selline kohustuslik kohtueelse menetluse kord kui PS § 15 lg 1 ls-s 1 sätestatud põhiõiguse piirang on sätestatud piisavalt selgesõnalisena (nagu on nõutud Riigikohtu praktikas, vt RKHKm 3-3-1-63-02, p 10), on riigihankevaidlustes siiski üldiselt aktsepteeritud menetlust vaidlustuskomisjonis kohustuslikuna enne kohtusse pöördumist (vt nt RKHKm 3-3-1-30-12, p-d 16–18). Käesoleval ajal on HKMS § 268 lg-s 1 sätestatud ka selgesõnaline kohustus kohustusliku vaidemenetluse läbimiseks.

⁷⁰¹ Täpsemalt sõnastades on püütud üles ehitada konstruktsiooni, mis välistaks hankelepingu sõlmimise enne seda, kui vaidlustuskomisjon on asjas otsuse teinud. Vt järgmist allmärkust.

⁷⁰² RHS § 69 lg 1 sätestab, et hankija ei või anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne 14 päeva möödumist pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kohta teate esitamisest arvates (ooteaeg). Enne ooteaja möödumist sõlmitud hankeleping on tühine. RHS § 123 lg 4 sätestab: “Pärast käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud teate saamist, kuid enne käesoleva seaduse §-s 128 nimetatud tingimuse saabumist sõlmitud hankeleping on tühine.” RHS § 128 lg 2 sätestab: “Hankija ei või anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne 14 päeva möödumist käesoleva seaduse § 126 lõike 1 punktis 4 või 5 nimetatud vaidlustuskomisjoni otsuse teatavaks tegemisest.” Viimasena sätestavad RHS § 126 lg 1 p-d 4 ja 5, et vaidlustusmenetlus lõppeb vaidlustuskomisjoni otsusega jätta vaidlustus rahuldamata või rahuldada vaidlustus. Seega on kehtestatud kõigepealt üldine ooteaeg enne lepingu sõlmimist ning seejärel läbi erinevate sätete ka keeld hankelepingu sõlmimiseks vaidlustusmenetluse kestel. Hankelepingu võib sõlmida alles 14 päeva (või 7 päeva, vt erijuhtumeid RHS § 128 lg-tes 3–4) pärast, arvates vaidlustuskomisjoni otsusest. Jättes kõrvale selle, et see regulatsioon on sõnastatud väga keeruliselt, on küsitav ka selle regulatsiooni tõhus toimimine, kuivõrd välistatud pole, et tähtaja sidumine erinevate teadete kättesaamisega võivad tekitada arvestatavaid probleeme (vt vaidlustuskomisjoni praktikat selle kohta nt P. Kulm, D. Minumets (viide 601), lk 507), mis omakorda võivad tekitada situatsiooni, kus lepingu saab sõlmida enne vaidlustusmenetluse lõppu. Lisaks ei ole RHS § 69 lg 1 ls-s 1 sätestatud ooteaeg absoluutne, RHS § 69 lg 1 ls 3 sätestab erandid, mil ooteaega kohaldama ei pea. Seetõttu pole välistatud hankelepingu sõlmimine siiski ka vaidlustusmenetluse kestel, ilma et seda saaks pidada tühiseks.

kuid kui kohus seda ei rahulda, ei ole tegelikult hankijal takistusi hankelepingu sõlmimiseks. Kohtupraktikast nähtuvalt selliseid olukordi, kus hankeleping on kohtuotsuse tegemise ajaks sõlmitud ja kaebaja seetõttu oma eesmärgi ei saavuta, ka esineb.⁷⁰³ Seega on pahatahtlikult käituval isikul soodsate asjaolude kokkulangemisel lihtne hanketulemust põlistada – kui kohus kaebaja esialgse õiguskaitse taotlust ei rahulda, siis piisab vaid lepingu sõlmimisest ning enam selle kehtivust ja täitmist⁷⁰⁴ väärata ei saa.⁷⁰⁵

Kui tulla tagasi kõnealuste regulatsioonide kujunemisloo⁷⁰⁶ juurde, siis nn õiguskaitsemeetmete direktiivist 89/665/EMÜ⁷⁰⁷ (muudetud direktiiviga 2007/66/EÜ⁷⁰⁸) ei nähtu tegelikult kohtu volituste nii jäika piiramist ja lepingu sõlminud isikute huvide kaitsmist nii suurel määral, nagu on kehtestatud Eesti õiguses (käesoleval ajal HKMS §-s 267). Nii ei näe direktiiv sugugi ette, et kui kehtiv hankeleping on sõlmitud, ei tohi kohus tühistada hankelepingu aluseks olevat haldusakti või et juba sõlmitud hankelepingu tühistamine on välistatud. Direktiivi art 2 lg 7 sätestab, et liikmesriik võib ette näha, et pärast lepingu sõlmimist piirduvad kohtu⁷⁰⁹ volitused kahjutasu määramisega kõigile

⁷⁰³ Nt TrtRnKm 27. september 2016, 3-16-895, p 19. Vt ka sama lahendi eriarvamust, kus sellise lõpptulemusega ei nõustuta. Sama nähtub ka TrtRnKo 13. oktoober 2015, 3-15-1388, p 17.

⁷⁰⁴ Välja arvatud juhul, kui kohus tuvastab hankelepingu tühisuse HKMS § 267 lg 3 ls 3 järgi.

⁷⁰⁵ Kindlasti ei nõustu muuhulgas seetõttu töö autor siinkohal K. Saare seisukohaga, kelle arvates peaksid hankelepingu sõlmimise keelamist esialgse õiguskaitse korras õigustama vaid erandlikud asjaolud – nt kui vaidlustuskomisjon on pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kehtetuks tunnistanud. Ning juhul, kui vaidlustuskomisjon on pidanud hankija otsust õiguspäraseks, peaks usaldama vaidlustuskomisjoni otsust juba niivõrd, et seadus ei peaks võimaldama kohtumenetluse jooksul hankelepingu sõlmimist keelata. Vt K. Saar. Kas Eesti riigihangete reeglid põhjustavad konkurentsimoonutusi? Hankemenetluse otsuste vaidlustamise probleemid. – Juridica 2014/6, lk 427.

⁷⁰⁶ Seaduste seletuskirjad sellekohaseid põhjendusi eriti ei sisalda. RHS-i osas on jälgitav on vaid, et RHS § 129 lg 4, mis kehtis 1. maist 2007 kuni 31. detsembrini 2011, ei olnud seaduseelnõu algtekstis (riigihangete seaduse eelnõu 816 SE I. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ff0da466-2563-38ef-a7d7-a0a7f3525acb/Riigihangete%20seadus%C2%B9/> (20. veebruaril 2017)), vaid ilmus alles lõppteksti. Samas oli siiski ka eelnõu algtekstist võimalik järeldada soov halduskohtult hankija otsuste tühistamise õigus ära võtta. Nimelt nägi algne eelnõu § 129 lg 7 ette, et vaidlustatud otsuse, toimingu või dokumentide õigusvastaseks tunnistamise korral halduskohtu poolt võib pakkuja nõuda üksnes kahju hüvitamist. Eelnõu seletuskirjas (vt samas) rõhutati küll selgesõnaliselt, et “[k]ohtul ei ole õigust õigusvastaseks tunnistatud hanketeateid, toiminguid või otsuseid kehtetuks tunnistada, samuti ei muuda kohtuotsus sõlmitud hankelepingu kehtivust“, kuid ei selgitatud, miks see vajalik oli. HKMS eelnõu seletuskiri (viide 431) samuti regulatsiooni tagapõhja põhjalikumalt ei ava.

⁷⁰⁷ Euroopa Nõukogu 21. detsembri 1989. a direktiiv 89/665/EMÜ (EÜT L 395, 30.12.1989, lk 33).

⁷⁰⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. a direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas (ELT L 335, 20.12.2007, lk 31–46).

⁷⁰⁹ Direktiivi sõnastuses nimetatud küll “läbivaatamise korra eest vastutavaks asutuseks”.

rikkumise tõttu kahju kannatanud isikutele, välja arvatud juhud, kui otsus tuleb tühistada enne kahjutasu määramist. Seega on see võimalus ette nähtud valikulisena, mitte kohustuslikuna. Sellele, et hankelepingu aluseks oleva haldusakti tühistamist ei pea liikmesriigid tingimata keelama, viitab ka direktiivi art 2 lg 6, mis näeb ette, et liikmesriigid võivad sätestada, et kui kahjutasu taotlemist põhjendatakse ebaseaduslikult tehtud otsusega, peab vaidlustatud otsuse kõigepealt tühistama.

Seega ei nõua direktiiv, et hankelepingu aluseks olevaid haldusakte tühistada ei tohi. See on sätestatud üksnes ühe võimalusena, kuidas võiks küsimus olla reguleeritud. Ka ei ole direktiivis sätet selle kohta, et lepingu tühistamine oleks keelatud. HKMS § 267 lg 3 ls 2 aga sellise keelu sätestab.⁷¹⁰ Eesti õigus on selles küsimuses seega rangem kui Euroopa Liidu õigusest tuleneb.

Pöördudes tagasi sellise lahenduse võimalike põhjenduste juurde, siis eelnevalt viidatud teedrajavast Riigikohtu otsusest on välja loetav, et sõlmitud hankelepingu korral on lepingu tühisuse tuvastamata jätmise ning uue hanke korraldamiseks kohustamise nõude rahuldamata jätmise põhjenduseks õiguskindluse põhimõte, kolmanda isiku õiguste kaitse vajadus ja sõltjateveo avaliku teenindamise lünkadeta toimimises seisnev ülekaalukas avalik huvi ning kehtiva sõltjateveo lepingu fakt. Riigikohus nentis, et sellises olukorras on kaebajal võimalik taotleda üksnes hankija tegevusega tekitatud kahju hüvitamist.⁷¹¹ Veel on Riigikohus märkinud, et sellise lahenduse eesmärk on kaitsta sõlmitud hankelepingu kehtimajäämist.⁷¹² Ka HKMS kommentaarides on märgitud, et olukorras, kus hankeleping kehtib ja selle aluseks olevat haldusakti kohus tühistada ei saa, kaitstakse pooltevahelisi lepingulisi suhteid ning lepingu täitmist. Üldjuhul on lepingu täitmise taga ka avalikud huvid (nt koolimaja või lasteaia ehitamine, maantee). Kahjustatud isiku õiguskaitsevahendiks jääb kahju hüvitamise kaebuse esitamine.⁷¹³ Sellest selgitusest võib järeldada, et kehtiva HKMS § 267 lg 4 eesmärgiks ongi kaitsta lepingupooli ja avalikke huve, mis seatakse kõrgemale kaebaja õigustest, pakkudes talle võimalust vaid kahju hüvitamiseks. Õiguskirjanduses on seisukohta, miks peab kaebaja õiguskaitse olema riigihankeasjades tagasihoidlikum, põhjendatud veel jõulisemalt. Nii on K. Saar kokkuvõtlikult esitatuna toonud välja järgmised põhjendused: hankeõiguse eesmärk on kaitsta konkurentsi ja kasutada säästlikult avalikke vahendeid, millest ei teki pakkujaile ühtegi subjektiivset õigust; pakkujatele antud kaebeõigus hankeasjades peaks eelkõige aitama kaasa konkurentsi kaitsele üldisemas plaanis; hankemenetluses ei saa keskenduda niivõrd üksikisiku õigustele kuivõrd konkurentsi kaitsele tervikuna; konkurentsi ei kaitse see, kui

⁷¹⁰ Võimalik, et seda ei saa pidada niivõrd oluliseks puuduseks, kuna eraldi tühistamise institutsioonil puudub tõenäoliselt iseseisev väärtus, kui hankelepingu tühisuse tuvastamine on HKMS § 267 lg 3 ls 3 järgi siiski võimalik.

⁷¹¹ RKHKo 3-3-1-100-06, p 21.

⁷¹² RKHKm 3-3-1-38-11, p 11. Seisukoht oli antud küll kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud RHS § 129 lg 4 alusel, kuid nagu eelnevalt välja toodud, olid need regulatsioonid asjakohases ulatuses sarnased.

⁷¹³ J. Jäätma (viide 74), HKMS § 267, B, VI.

kaebuse eesmärk on hanke tingimusi enda kasuks muuta või kahjustada konkureerivat pakkujat; parima pakkuja leidmine ei ole määrav, kui selle tõttu jääb hankeleping sõlmimata või lükkub ostu aeg oluliselt edasi; hanke oluline takistamine ja selle luhtumine, venimine või objekti oluliselt kallimalt ostmine kahjustab samuti konkurentsi.⁷¹⁴

Ehkki eeltoodud põhjendused on iseenesest arvestatavad, ei ole käesoleva töö autor valmis siiski nõustuma, et need õigustavad täielikult praegu HKMS-s valitud lahendusi. Raske on jagada seisukohta, et kaebaja subjektiivsete õiguste kaitse pole riigihankevaidlustes oluline. Riigihankevaidluste lahendamine on allutatud halduskohtule. HKMS § 2 lg 1 sätestab, et halduskohtumenetluse ülesanne on eeldõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Seega kui vaidlus on halduskohtule allutatud, peab selle eesmärk olema subjektiivsete õiguste kaitse ning see õiguskaitse peab PS § 15 lg-st 1 tulenevalt olema efektiivne.⁷¹⁵ Haldusakti tühistamise võimaluse oluline piiramine ning selle asemele kahju hüvitamise nõude pakkumine ei ole kindlasti tõhus võimalus õiguste kaitseks. Kui riigihankemenetluse (ning selle kohtuliku kontrolli) ainus eesmärk on konkurentsi kaitse ja teiste pakkuja subjektiivsete õiguste kaitse pole oluline, siis utreeritult lähenedes võib tõstatada küsimuse, kas selle eesmärgi saavutamiseks poleks olnud kõige efektiivsem hoopiski kohtulikust kontrollist loobumine ning riigihankemenetluse allutamine üksnes põhjalikule järelevalvemenetlusele. Samuti ehkki isikul ei ole tõepoolest üldjuhul subjektiivset nõudeõigust konkursisituatsioonis kaotajaks jäänud isikute õigust konkursitulemuste vaidlustamiseks ja kohtumenetluses tõhusa õiguskaitse saamiseks, kui asjakohaste sätete eesmärk on peale avalike huvide ka kaebajate huvide kaitse.⁷¹⁷ Lisaks riivab selline konkurentsielise loomine kolmandale isikule ka PS § 31 lg-s 1 sätestatud ettevõtlusvabadust ja võib rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet.⁷¹⁸ Riigihankemenetlust pole vaja tavapärastest konkursisituatsioonidest sedavõrd eristada, et neist seisukohtadest loobuda. Ning ehkki on õige, et hankemenetluse edukas vaidlustamine võib lükata edasi vajaliku asja või teenuse saamise, mis ei pruugi olla kõige paremini kooskõlas avalike huvidega, võib sõltuvalt olukorrast olla uue hankemenetluse korraldamine sellest hoolimata paremini avalikele huvidele vastav, kui esialgse õigusvastase hankelepinguga leppimine tähendab seda, et asja või teenuse eest tuleb tasuda ebamõistlikult kõrget hinda. Samuti võib õigusvastase hankelepingu kehtimajäämisel jätkuda kaupade ja teenuste vaba liikumise takistamine

⁷¹⁴ K. Saar (viide 705), lk 424–425. Konkurentsi tagamist kui riigihankeõiguse põhilist eesmärki on rõhutanud ka T. Ojasalu. Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõtte. – Juridica 2007/8, lk 564.

⁷¹⁵ RKÜKo 3-3-1-85-09, p 75; 3-1-2-2-11, p 51. Vt ka M. Ernits (viide 425), PS § 15, p 2.1.4.

⁷¹⁶ Vt RKHKo 3-3-1-54-05, p 17.

⁷¹⁷ Nt RKHKo 3-3-1-31-11, p-d 17–18; 3-3-1-35-12, p 19; 3-3-1-74-15, p 24. Vt lähemalt ka E. Vene (viide 74), HKMS § 44, B, II.

⁷¹⁸ RKEKo 3-3-1-15-01, p 24; RKEKm 3-3-1-8-01, p 23.

ning turumoonutus.⁷¹⁹ Oht, et pahatahtlik kaebaja vaidlustab hankemenetluse otsuseid üksnes konkureeriva pakkuja kahjustamiseks, ei tohiks olla aluseks kõigi potentsiaalsete kaebajate efektiivse õiguskaitse piiramisele.⁷²⁰ Pahatahtlike kaebajate probleemi lahendamiseks tasuks kaaluda teistsuguseid lahendusi.⁷²¹ Riigihankevaidluste venimise vältimiseks on juba kehtestatud lühemad menetlustähtajad⁷²² ning menetluse kogupikkust võiks aidata kiirendada ka loobumine kohustuslikust kohtueelsest menetlusest riigihangete vaidlustuskomisjonis.

Võimalust, et haldusakti tühistamata jätmisel HKMS § 267 lg 4 järgi saab kaebaja nõuda kahju hüvitamist,⁷²³ ei saa pidada eriti tõhusaks õiguskaitsevahendiks. Selle kindlakstegemine, kes oleks riigihankemenetluses võitjaks tulnud siis, kui õigusvastast haldusakti poleks antud ja lepingut poleks sõlmitud, on äärmiselt keeruline. Veelgi keerulisem on selle kindlakstegemine, millises suuruses kahju on sellisele isikule tekkinud, ning veelgi enam, pole üldse kindel, kui edukas võiks Eesti senist kohtupraktikat arvestades olla üldse saamata jäänud tulu hüvitamise nõue. Nimelt on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et kui enampakkumisel⁷²⁴ rikuti menetlusnõudeid, on teiseks jäänud isikul võimalik nõuda üksnes menetluses osalemise nurjumise tõttu kasutuks muutunud kulutuste hüvitamist ehk nn usalduskahju, kuna menetlusnõuete kaitseesmärgiks ei ole tulu saamise võimaluse tagamine.⁷²⁵ On alust arvata, et saamata jäänud tulu hüvitamise nõude realiseerimine oleks riigihankemenetluse puhul eeltoodut arvestades⁷²⁶ pigem keeruline. Õiguskirjanduses on riigihanke-menetluses saamata jäänud tulu väljamõistmise võimalikkuse osas väljendatud erinevaid seisukohti – nii on seda peetud küll võimalikuks, ent nenditud samuti,

⁷¹⁹ E. Fels (viide 694), lk 63.

⁷²⁰ Seda enam, et hoolimata juba olemasolevatest piirangutest hanketulemuste vaidlustamisel, ei ole pahatahtlike vaidluste algatamine endiselt välistatud. Vt K. Saare poolt toodud näiteid, K. Saar (viide 705), lk 424–425.

⁷²¹ Nt võiks kaaluda nende pakkuja kaebeõiguse piiramist, kes on seni esitanud palju põhjendamatu kaebusi ja on alust kahtlustada üksnes konkureeriva ettevõtte kahjustamise eesmärgi. Nii nähtub riigihangete vaidlustuskomisjoni statistikast, et enim on riigihankeid vaidlustanud sageli ühed ja samad ettevõtted (arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/vaidlustuskomisjoni-statistika> (20. veebruaril 2017)). Võimalik võiks olla ka kaebeõiguse kitsendamine muudest kriteeriumitest lähtudes. Käesoleva töö teema ei võimalda neisse võimalikesse lahendustesse põhjalikumalt süveneda ning töö autor mõõnab, et sellise lahenduse puhul on PS §-st 15 tuleneva põhiõiguse riive suur ning sellise piirangu kehtestamine siseriiklikult võib minna ka vastuollu vastavate direktiividega, ent leiab siiski, et laiemas plaanis võib see olla üks alternatiivsetest lahendustest.

⁷²² HKMS § 275 lg 2 järgi vaatab halduskohus hankeasja läbi 45 päeva jooksul kaebuse esitamisest arvates, samuti on edasikaebetähtaeg HKMS § 278 lg 1 järgi 10 päeva.

⁷²³ RKHKo 3-3-1-100-06, p 21; J. Jäätma (viide 74), HKMS § 267, B, VI.

⁷²⁴ Tegemist ei olnud küll riigihankemenetlusega, vaid vara rendile andmiseks korraldatud enampakkumisega, ent olukorrad on siiski võrreldavad.

⁷²⁵ RKHKo 3-3-1-66-09, p-d 20–21.

⁷²⁶ J. Jäätma ongi avaldanud arvamust, et riigihankeasjades võiks samuti lähtuda selles lahendis esitatud seisukohast. Vt J. Jäätma (viide 74), HKMS § 266, B, VI, 4.

et praktikas ei ole see range tõendamiskoormise tõttu tihti kasutamiskõlblik;⁷²⁷ leitud, et see on võimalik vaid erandjuhtudel⁷²⁸ või siis üldse asunud seisukohale, et saamata jäänud tulu pole käsitatav kahjuna, sest hankeõigus peab kaitsma eelkõige konkurentsi üldisemalt, mitte konkreetse pakkuja õigusi ja ärilisi huve.⁷²⁹ Võimalik, et ühe põhjusena just seetõttu ei ole kohtupraktikas riigihankemenetluses tekitatud kahju hüvitamise nõuded just sagedaseks kaebuse liigiks⁷³⁰ ning ka riigihangete vaidlustuskomisjon puutub seda laadi vaidlustega kokku üliharva.⁷³¹

Seega on Eesti riigihankeõiguses kehtestatud eriregulatsioon, mille järgi on riigihanketulemuste vaidlustamisel tõhusa õiguskaitse saavutamine pigem keeruline.⁷³² Eesti õiguskirjanduses on leitavad nii sellist suundumust toetavaid⁷³³ kui pigem sellele vastuvaidlevaid⁷³⁴ seisukohti. Avalikust huvist lähtudes leiab argumente nii ühe kui teise lahenduse kasuks. Euroopa kirjutistes on mööndud, et õiguskaitsemeetmete direktiivist tulenevalt on paljudes Euroopa hankemenetlustes võitjaks tunnistamise otsuse tühistamine pärast lepingu

⁷²⁷ E. Fels (viide 694), lk 63.

⁷²⁸ J. Jäätma (viide 74), HKMS § 266, B, VI, 5. Ka T. Tāhe on leidnud, et saamata jäänud tulu nõude rahuldamise eelduseks on range põhjusliku seose olemasolu, st peab olema kindel, et kui rikkumist poleks esinenud, oleks kaebajaga leping sõlmitud. T. Tāhe. Kahju hüvitamine hankemenetluses toimunud rikkumiste korral. Magistritöö. Tallinn: 2015, lk 61.

⁷²⁹ K. Saar (viide 705), lk 429.

⁷³⁰ Nt ei ole ühtegi sellist vaidlust lahendanud Riigikohus. K. Saar on 2014. a väitnud koguni, et kohtud ei ole teinud ühtegi otsust, millega oleks hankijalt hüvitis välja mõistetud. Vt K. Saar (viide 705), lk 428.

⁷³¹ Ka riigihangete vaidlustuskomisjonis ei ole kahju hüvitamise taotluste lahendamine sagedane, nt ei esitatud sellise võimaluse tekkides vaidlustuskomisjoni 11 esimese tegevuskuu jooksul ühtegi kahju hüvitamise taotlust. Vt P. Milvere. Riigihangetega seotud vaidlustest ja nende lahendamisest. – Eesti Majanduse Teataja, 2008/4, lk 29. Riigihangete vaidlustuskomisjoni statistikast (viide 721) ilmneb, et 2010. aastal esitati kolm kahju hüvitamise taotlust, 2011. a mitte ühtegi ning seejärel nii 2012. kui 2013. a kummalgi üks kahju hüvitamise taotlus. K. Saare andmeil on vaidlustuskomisjon rahuldanud ühe sellise nõude. Vt K. Saar (viide 705), lk 428.

⁷³² Eelnevat arvestades on raske nõustuda J. Jäätmaga, kelle arvates tagab HKMS regulatsioon tõhusa kohtuliku õiguskaitsevahendi ja menetlusökonoomia olukordade jaoks, kus kahjustatud isiku eesmärk on õigusvastase riigihanke tulemusena sõlmitud lepingust lahtisaamine ja uue riigihanke läbiviimine olukorras, kus on tegemist sellise rikkumisega, mis annab aluse hankelepingu tühisuse tuvastada. Vt J. Jäätma (viide 74), HKMS § 267, B, III, 2.

⁷³³ K. Saar (viide 705), lk 423–432.

⁷³⁴ Nt E. Fels (viide 694) lk 61–69. Märkida tuleb, et viidatud autor keskendus siiski eeskätt hankelepingu tühisuse alustega seotud küsimustele, mitte hankelepingu aluseks olevate haldusaktide tühistamise keelule. Samas võib järeldada, et kuivõrd autor toetab tühisuse tuvastamise aluste laiendamist, toetab ta tegelikult ka tõhusamat õiguskaitset riigihankemenetluses. Käesoleva töö autori arvates võib õiguskaitse tõhustamiseks olla piisav juba see, kui kaotatakse HKMS § 267 lg-s 4 sätestatud keeld kehtiva hankelepingu aluseks oleva haldusakti tühistamiseks, misjärel avaneks pärast haldusakti tühistamist võimalus hankelepingu tühisuse tuvastamiseks HKMS § 5 lg 2 alusel.

sõlmimist välistatud,⁷³⁵ ent viidatakse ka sellega kaasnevatele negatiivsetele tagajärgedele – kahju hüvitamise nõude realiseerimise keerulisus, nn “all-kirjastamisralli” lepingu sõlmimiseks jne.⁷³⁶ Ehkki Euroopa Kohus ei ole sellise piirangu osas selgesõnalist seisukohta võtnud, on ta korduvalt rõhutanud vajadust tagada samuti riigihankemenetluse õiguskaitsevahendite tõhusus.⁷³⁷ Käesoleva töö eesmärgid ja maht ei võimalda riigihankemenetluse õiguskaitsevahendite temaatikasse maksimaalselt süveneda, ent ka eeltoodu on autori jaoks piisav selleks, et HKMS-s valitud tõhusa õiguskaitse põhimõtte piirangutes (eeskätt HKMS § 267 lg-s 4) kahelda.

3.2.1.2. Muud konkursid

Eelnevalt käsitletud riigihankemenetlus on hoolimata oma äärmiselt detailiseeritud ja formaliseeritud ning seetõttu ka eklektilisest ja mahukast regulatsioonist siiski konkurss nagu iga teinegi. Seetõttu kerkib küsimus, kas teiste konkursside puhul mõjutab võitjaks tunnistamise otsuse⁷³⁸ tühistamise võimalikkust samuti see, et selle haldusakti alusel on sõlmitud juba eraõiguslikud tehingud, st, kas seal on samuti mingist hetkest alates kohtu volitused piiratud nagu riigihankeasjades?

Kui vaadata selles küsimuses seisukohtade kujunemist, siis suhtus Riigikohus esialgu konkursi võidutulemuste tühistamisse ja konkursi tagasitaitmisesse pigem soosivalt. Hoolimata varasemast mõnevõrra teistsugusest praktikast⁷³⁹ jagati nt linnavara rendile andmise korralduse üle käivas vaidluses

⁷³⁵ Täpsem ülevaade erinevate riikide kohta on esitatud nt Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. SIGMA Papers, nr 41. Paris: OECD Publishing 2007, lk 39–110. – Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60q9vkl-en.pdf?expires=1486059206&id=id&accname=guest&checksum=20472BD9B311DA3697316FA5A7F6EF48> (20. veebruar 2017).

⁷³⁶ L. Koskinen. Reform of Public Procurement Remedies: A First Look at the Commission Proposal for an Amending Directive. Eipascope 2006/3, p 2.1–2.2. – Arvutivõrgus: http://www.eipa.eu/files/repository/product/20071025172708_Scop06_3_3.pdf (20. veebruar 2017).

⁷³⁷ Nt Euroopa Kohtu 6. mai 2010. a otsus liidetud kohtuasjades C-145/08 ja C-149/08, Club Hotel Loutraki AE, Athinaiki Techniki AE, E. Marinakis vs. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypourgas Epikateias, p 78; 18. juuli 2007. a otsus kohtuasjas C-503/04, Euroopa Ühenduste Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, Prantsuse Vabariik, Madalmaade Kuningriik ja Soome Vabariik, p 35.

⁷³⁸ Märkida tuleb, et mõningad konkursisituatsioonid ei pruugi lõppeda vaid ühe võitja väljavalimisega. Nt Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti poolt toetusrahade jagamine võib tähendada taotlejatest pingerea moodustamist, kus osa isikuid saab toetust ning osa mitte. Sellist olukorda käesolevas alapeatükis silmas ei peeta, kuna sellisel juhul on võimalik toetusest ilmajäänul vaidlustada küll enda kohta antud haldusakt, kuid tema õiguste kaitseks ei ole üldjuhul vajalik teistele isikutele toetuse andmise vaidlustamine. Vt T. Rauk, K. Rohtla, M. Timmermann (viide 206), lk 485.

⁷³⁹ Ühes varasemas konkursisituatsioonis – riigimaa enampakkumisega erastamisel – kujunenud olukorda lahendades leidis Riigikohus, et juhul, kui enampakkumise tulemuse osas on

juhiseid, mille järgi tuli korralduse tühistamisel see tagasi täita, st kohustada linna nõudma vaidlusalune vara tagasi linna valdusesse ja otsustada uuesti selle kasutusse andmine.⁷⁴⁰ Samuti nõustuti 2002. aastal konkursitulemuse – otsuse, millega valiti välja parim pakkumine AS Eesti Raudtee aktsiate erastamiseks – tühistamisega. Seda hoolimata asjaolust, et kohtumenetluse ajal oli see otsus juba täidetud ja sõlmitud aktsiate erastamisleping ning lisaks sellele oli haldusmenetluse läbi viinud organi tegevus lõpetatud ja selle ülesanded üle antud Vabariigi Valitsusele. Riigikohus asus seisukohale, et need asjaolud ei takista erastamisotsuse tühistamist ega haldusorgani kohustamist asja uueks lahendamiseks. Riigikohus leidis, et pärast konkursi võitja määramise otsuse tühistamist tuleb uuesti hinnata pakkumistulemusi, vajadusel anda osalejatele võimalus kehtivusaja minetanud dokumentide esitamiseks, ja määrata pakkujate paremusjärjestus uuesti. Takistuseks ei pidanud Riigikohus ka kehtiva erastamislepingu olemasolu. Lepingust kui takistavast asjaolust vabanemiseks andis halduskolleegium järgmised juhised: “Uuel parimal pakkujal on võimalus esitada halduskohtule kohustamiskaebus ja taotleda kohtult ettekirjutust, et Vabariigi Valitsus pöörduks tsiviilõigusliku vaidluse lahendamiseks pädevasse kohtusse hagiga tunnistada erastamisleping kehtetuks või tuvastada selle tühisus (olenevalt asjaoludest). Selleks ajaks võib aga parimaks pakkumiseks tunnistatud pakkumine jällegi enam mitte vastata konkursi tingimustele. Erastamise tagasitäitmise menetluse alustamisel ei pruugi olla selge, kas tagasitäitmine on õiguslikult võimalik ja kas pärast erastamise tagasitäitmist on erastatud objekti võimalik erastada enampakkumisel osalejale, kes pakkumiste uuel hindamisel tunnistati uueks parimaks pakkujaks. Olukorda võib komplitseerida seegi, kui ilmneb, et EEAN on pärast 13. detsembri 2000. a otsust vastu võtnud veel otsuseid AS Eesti Raudtee enamusaktsiate erastamise kohta ja neid pole vaidlustatud. Võib ilmneda, et erastamise tagasitäitmise kulud on ebaproportsionaalselt suured. Sel juhul saab kaaluda Riigivastutuse seaduse § 11 lg 2 kohaldamist.”⁷⁴¹

Seega pidas Riigikohus selles asjas väga oluliseks, et õigusvastane otsus tühistataks ning selle tagajärjed kõrvaldataks, hoolimata sellest, et selle otsuse alusel oli juba sõlmitud tsiviilõiguslik leping. Hiljem asus Riigikohus aga sarnastes olukordades sellist lahendust pigem vältima. Kõigepealt⁷⁴² leiti 2007. aastal ülal juba viidatud riigihankevaidluses, et kui riigihankemenetluses

ostu-müügileping juba sõlmitud, puudub võimalus enampakkumisele laekunud pakkumisi uuesti läbi vaadata ning enampakkumise kaotaja ainus õiguskaitsevahend on kahju hüvitamise nõude esitamine. Vt RKHKm 3-3-1-20-99, p 2. Võimalusi enampakkumise tagasitäitmiseks kohus ei analüüsinud.

⁷⁴⁰ RKEKo 3-3-1-15-01, p 35.

⁷⁴¹ RKHK 3-3-1-30-02, p-d 67–68. Lähenedist, et haldusakti tagasitäitmiseks on sobiv ka tsiviilõigusliku nõude esitamine haldusekandja poolt, on esitatud sel ajal ka teistes asjades, vt nt RKHKo 3-3-1-2-01, p 6.

⁷⁴² Kui vaadata Riigikohtu lahendeid laiemalt, siis võis märgata tol ajal ka tendentsi, et konkursiolukordades toetusest ilmajäänud isiku võimalusi konkursitulemuste vaidlustamiseks üldse võimalikult palju kitsendada. Vt nt RKHKo 3-3-1-54-05, p-d 15–17, sh eriti p 17.

on leping juba sõlmitud, siis ei ole võimalik enam tuvastada hankelepingu tühisust ega kohustada hankijat uue hankemenetluse läbiviimiseks.⁷⁴³ Ning ehkki esines näiteid ka lepingute tühisuse tuvastamisest,⁷⁴⁴ jätkus ka edaspidi suundumus pigem tagajärgede kõrvaldamise vältimiseks. Nii leiti 2012. aastal konkursi korras toetusest ilma jäänud isiku kaebuse lahendamisel muuhulgas, et toetuste jagamise ajakava arvestades ei oleks vaidlustatud akti tühistamise korral enam võimalik asja uus otsustamine, millega võiks kaasneda kaebaja projekti lisamine investeringute kavasse, st kaebaja ei saaks isegi tühistamiskaebuse rahuldamise korral toetust saada. Seega ei ole tühistamiskaebusega taotletav eesmärk enam saavutatav ja tühistamiskaebus on muutunud eesmärgipäratuks ja ilmselt perspektiivituks. Tõsi, täiendava argumentina rõhutati selles asjas kaalukat avalikku huvi konkursitulemuste realiseerimiseks.⁷⁴⁵

Väljatoodud kohtupraktika esindab (eriti viimasel ajal) seega pigem seisukohta, et kui konkursi võitja kindlaks määranud otsustus on juba täidetud, ei ole selle tühistamine enam võimalik. Iseenesest võib selle seisukohaga nõustuda siis, kui tõepoolest on tegemist olukorraga, kus otsustuse tühistamise korral selle uuesti tegemine või uue konkursi läbiviimine on mingil muul põhjusel (nt õigustloovast aktist tulenevatest ajalistest raamidest tulenevalt) kas täiesti võimatu või esineb väga tugev avalik huvi või kolmandate isikute õiguste kaitsmise vajadus, mis õigustab sellise lahenduse jõussejäämist. Juhtudel aga, kus seda ei esine, jääb töö autor *mutatis mutandis* samade seisukohtade juurde, mida on väljendatud eespool seoses riigihankeasjades valitud lahendusega, kus kohtuvõimu sekkumine on piiratud.⁷⁴⁶ Täiendavalt võib osutada, et kui konkursiasjades hakatakse konkursitulemusi kaitsma põhjendamatult intensiivselt, võib see tuua kaasa selle, et halduskohtusse pöördumine sellises olukorras muutuks sisuliselt mõttetuks. Kaebaja ei saaks halduskohtust enam soovitud õiguskaitset. See oleks võimalik vaid siis, kui õigeaegselt õnnestub saavutada kohase esialgse õiguskaitse rakendamine. Samuti väärib märkimist, et eelnevalt kirjeldatud praktika asetab raskesse olukorda kaebaja, kellel ei ole konkursituatsioonis tehtud otsustuste vaidlustamisel kerge prognoosida oma eduväljavaateid kohtus, sest pole teada, ega kohus ei jäta tema muidu põhjendatud kaebust rahuldamata, viidates eesmärgi saavutamise võimatusele.⁷⁴⁷

⁷⁴³ RKHKo 3-3-1-100-06, p 21. Vt selle seisukoha käsitlust eelnevas alapeatükis.

⁷⁴⁴ RKHKo 3-3-1-66-10, p 19. Samas oli selles asjas tegemist vaid kinnistu isikliku kasutusõigusega koormamise lepinguga, mille tagasitäitmiseks ei olnud vaja teha erilisi toiminguid. Seetõttu ei saa seda pidada lahendiks, mis valitsema hakanud suundumust oluliselt vääraks.

⁷⁴⁵ RKHKo 3-3-1-35-12, p 17. Sarnast seisukohta on väljendanud samas asjas ka TlnRnKm 15. märts 2010, 3-10-145, p 11. Avalikuks huviks loeti selles asjas seda, et riigile eraldatud summad saaksid tähtaegselt sihtotstarbeliselt kasutatud, samuti Ida-Virumaa kui mahajäänud piirkonna arengule kaasaaitamist (vt RKHKo 3-3-1-35-12, p 17).

⁷⁴⁶ Vt alaptk 3.2.1.1.

⁷⁴⁷ Nii võib menetluse lõpptulemus kujuneda algselt põhjendatud kaebusega kohtusse pöördunud isiku jaoks põhjendamatult ebaõiglaseks – tühistamisnõude rahuldamise võimatusel on tal küll võimalik minna üle tuvastamiskaebusele, ent kui kahju hüvitamise võimalus jääb niivõrd vähetõenäoliseks, nagu eelmises alapeatükis ilmnas, võib tekkida olukord, kus tuvastamiskaebusele ülemineku võimaldamisest keeldutakse hüvitamiskaebuse perspek-

Eelnev ei tähenda, et töö autor pooldaks *fiat justitia et pereat mundus* põhimõtet. Lihtsalt töö autori arvates on eelnevalt viidatud asjades kujundatud lähenemine ebaproportsionaalselt efektiivse õiguskaitse põhimõtte kahjuks.

3.2.2. Muud muudatused faktilistes või õiguslikes asjaoludes, mis välistavad tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise

Eelnevas kahes alapeatükis vaadeldi juhtumeid, kus tühistamata jäetakse konkursitulemusi kinnitav haldusakt põhjusel, et seda haldusakti ei ole võimalik enam tagasi täita või ei ole konkurssi mingil muul põhjusel võimalik uuesti läbi viia. Lisaks võib ka teiste haldusaktide puhul kujuneda olukordi, kus pärast haldusakti andmist toimunud muudatused on olnud sellised, mis kohtute hinnangul välistavad kaebaja eesmärgi saavutamise ning sel põhjusel on jäetud tühistamiskaebus rahuldamata ja vaidlustatud haldusakt tühistamata. Varasemad näited selliste juhtumite kohta pärinevad omandireformiga seotud vaidlustest. Nii võidi maja tagastamise korraldus sundüürnike kaebuse alusel tühistamata jätta, kui majaalune maa oli juba kinnistusraamatusse kantud. Sellises olukorras ei olnud kaebajate eesmärgi saavutamine ja neile eluruumide erastamine enam seaduse järgi⁷⁴⁸ võimalik.⁷⁴⁹ Samamoodi võis majas olnud korterite erastamine takistada majaaluse maa mittetagastamise korralduse tühistamist, kuna erastaja omandis olnud korterid ei olnud omandireformi objektiks⁷⁵⁰ ja maa tagastamist ei oleks saanud ikka läbi viia. Lisaks võis nt maa erastamise korralduse, millega erastati kaebajale vähem maad, kui ta soovinud oli, tühistamist takistada asjaolu, et lisaks soovitud maa oli juba riigi omandisse jäetud.⁷⁵¹ Sellist lähenemist võis märgata ka ajal, kui isik sai halduskohtus taotleda ainult haldusakti või toimingu seadusvastasuse tuvastamist.⁷⁵² Kaasaegsemast kohtupraktikast võib näiteks tuua seisukoha, et keelduva otsuse tühistamise nõude muudab

tiivutuse tõttu (HKMS § 45 lg 2 ls 3). Sellisel juhul jääksid kaebaja kanda kõik asjas kantud menetluskulud.

⁷⁴⁸ Eluruumide erastamise seaduse (RT I 1993, 23, 411; RT I, 30.12.2015, 76) § 3 lg 1 järgi eeldas eluruumide erastamine seda, et maja oleks vallasasi.

⁷⁴⁹ RKHKo 3-3-1-23-01, p 4. Selles asjas polnud siiski selge, kas maa on kohtuvaidluse ajaks jõutud juba kinnistusraamatusse kanda ja kas vastavalt on maja muutunud kinnisasja osaks või mitte. Seetõttu saadeti asi alama astme kohtutele selle asjaolu tuvastamiseks. Kui erastamist soovinud isikud olid aga vaidlustanud maa tagastamise korralduse, oli AÕSRS § 10 lg-s 5 sätestatud mehhanism maa tagastamise tagasitäitmiseks ning erastamisest huvitatud isikutel võis veel olla erastamine võimalik. Seda isegi siis, kui maa oli pärast tagastamist edasi müüdnud (vt RKHKo 3-3-1-28-02, p 17).

⁷⁵⁰ RKHKo 3-3-1-40-01.

⁷⁵¹ Vt RKHKo 3-3-1-6-05, p-d 20–21. Selles asjas oli tegemist Tallinna Ringkonnakohtu järeldusega, mis osutus lõpuks siiski ennatlikuks, kuna maa riigi omandisse jätmine tühistati.

⁷⁵² Vt RKHKm 3-3-1-32-96.

võimatuks see, kui on selge, et sellega lahutamatu seotud kohustamismõnede rahuldamine on võimatu.⁷⁵³

Oluline on sellist liiki asjade puhul pidada silmas aga seda, et need muud asjaolud, mis võivad esmapilgul takistada tühistamiskaebuse esitamise eesmärgi saavutamist, võivad teatud juhtudel ära langeda ning pärast seda on järelikult tühistamiskaebuse lahendamine ja rahuldamine jällegi võimalik.⁷⁵⁴ Seetõttu ei tohi sellistes olukordades nn “eesmärgi saavutamise võimatusse” kui kaebuse rahuldamata jätmise alusesse suhtuda pinnapealselt. Mõningates olukordades võib olla vajalik ka kohtumenetluse peatamine⁷⁵⁵ HKMS § 95 alusel, et küsimuses saabuks lõplik selgus.

3.3. Haldusakti andmisest oluliselt hiljem esitatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmine⁷⁵⁶

Hoolimata haldusakti teatavakstegemise⁷⁵⁷ ja halduskohtusse pöördumise tähtaja⁷⁵⁸ osas kehtestatud põhjalikust regulatsioonist ei ole haruldane, et kaebus esitatakse halduskohtule ja võetakse menetlusse oluliselt hiljem, kui anti või jõustus kaebuse esemeks olev haldusakt. See on võimalik näiteks siis, kui kaebaja sai haldusaktist teada märgatavalt hiljem, kui see tehti teatavaks haldusakti adressaadile.⁷⁵⁹ Samuti on see võimalik kaebetähtaja ennistamise korral. Sellistel juhtudel võib haldusakti jõustumisest ja adressaadile teatavakstegemisest olla kaebuse esitamiseks möödunud kaugetl rohkem aega kui 30 päeva, mis on HKMS § 46 lg 1 järgi tühistamiskaebuse esitamise üldtähtjaks.

HKMS ei sätesta erisusi juhtumiks, kui haldusakti andmisest kuni selle peale kaebuse esitamiseni möödub rohkem aega, kui HKMS § 46 lg 1 järgi võiks eeldada. Erisuse on aga määratlenud oma praktikas Riigikohtu halduskollegium ning sõnastanud selle järgmiselt: “[---] reeglina tuleb tähtaegselt

⁷⁵³ Kui kinnipeetavale on keeldutud isiklike riide väljastamisest ning ta esitab selle vaidlustamiseks keelduva haldusakti tühistamise nõude ja riide väljastamiseks kohustamise nõude, ent vahepealne VangS-i muudatus välistab talle soovitud riide väljastamise, ei ole võimalik rahuldada kohustamismõuet ning sellest tulenevalt ka keelduva haldusakti tühistamise nõuet. Vt RKHKm 3-3-1-29-14, p 23.

⁷⁵⁴ Nt vaidlustas maa tagastamist taotlenud isik olukorras, kus maa tagastamist takistas see, et sama maa oli erastatud kolmandatele isikutele, maa erastamislepingud tsiviilkohtumenetluse korras. Nõude rahuldamisel oleks maa tagastamine olnud jällegi võimalik. Vt RKHKo 3-3-1-27-03, p 17. Samasugune situatsioon ka RKHKo 3-3-1-6-05, p-s 21.

⁷⁵⁵ Sarnases olukorras menetluse peatamise olulisust on rõhutanud ka Riigikohus, vt RKHKm 3-3-1-47-09, p 19.

⁷⁵⁶ Alljärgnev alapeatükk põhineb paljuski töö autori poolt varem avaldatud artiklis juba esitatul. Vt E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5, lk 311–312.

⁷⁵⁷ Vt HKMS § 62 koos sealsete viidetega.

⁷⁵⁸ Vt HKMS §-d 46–47.

⁷⁵⁹ Tegemist oleks siis topletmõjuga haldusasktiga, kus haldusakti adressaat ja seda vaidlustada sooviv isik on erinevad.

esitatud tühistamiskaebuse läbivaatamisel õigusvastane ja kaebaja õigusi rikkuv haldusakt tühistada sõltumata õiguskindluse põhimõttele tuginevatest vastuväidetest. [...] Kaebetähtaeg ei suuda kaitsta õiguskindlust ja õiguspärast ootust piisaval määral siiski mitte kõigil juhtudel. Käesolevas asjas on kohtud lugenud kaebuse esitatuks tähtaegselt, kuigi see on esitatud aastaid pärast vaidlustatud korralduse andmist ja täitmist. Pika ajavahemiku haldusakti andmise ning kohtusse pöördumise vahel tingisid käesolevas asjas maa õigusvastane tagastamine enne erastamisavalduse lahendamist ja sellest kaebaja teavitamata jätmine, kuigi tagastamine puudutas tema õigusi. Sellises olukorras on vajalik leida õiglase tasakaal efektiivse õiguskaitse ja õiguskindluse põhimõtte vahel. Seetõttu peab kohus kaebuse küll läbi vaatama, kuid asja sisulisel lahendamisel arvestama ka õiguskindluse põhimõttega. Kolleegium nõustub ringkonna kohtuga selles, et kui kaebetähtaeg hakkab kulgema haldusakti andmise hetkest oluliselt hiljem, peab halduskohus tühistamiskaebuse läbivaatamisel kaaluma, kas kaebaja õigus nõuda haldusakti tühistamist kaalub üles kolmanda isiku võimaliku õiguspärase ootuse, et haldusakt jääb kehtima. Õige on aga kassaatori väide, et kui ringkonnakohus jätab muidu põhjendatud tühistamiskaebuse õiguskindluse motiivil rahuldamata, tuleb otsuse resolutsioonis tunnistada vaidlustatud haldusakt õigusvastaseks. Sellisel juhul on kaebuse esitajal ilmselge põhjendatud huvi haldusakti õigusvastaseks tunnistamiseks, et taotleda hilisemat õiguskaitset kahju hüvitamise teel.”⁷⁶⁰ Selle Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha luges kiiresti õigeks ja ilmselt ka väga oluliseks seadusandja. Nimelt sätestab RVastS § 3 lg 3 p 2 alates 25. juulist 2004, et haldusakti võib jätta kehtetuks tunnistamata, kui kehtetuks tunnistamise nõue on esitatud oluliselt hiljem haldusakti adressaadile teatavakstegemisest ja kehtetuks tunnistamine võib rikkuda kolmanda isiku õiguspärast ootust. Selle sätte RVastS-i viinud seaduse⁷⁶¹ eelnõu seletuskirjas viidatakse sätte vajalikkust põhjendades vaid Riigikohtu halduskolleegiumi eeltoodud lahendile.⁷⁶²

Kohtupraktikas ei ole see seisukoht laiemas plaanis siiski väga oluliseks osutunud. Riigikohus ei ole ise pidanud hiljem kordagi vajalikuks sellest seisukohast juhendada ja pole ühtegi tühistamiskaebust rahuldamata jätnud vaid sellepärast, et kaebus haldusakti tühistamiseks oli esitatud haldusakti andmisest

⁷⁶⁰ RKHKo 3-3-1-41-02, p 12.

⁷⁶¹ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus. RT I 2004, 56, 405.

⁷⁶² Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (357 SE) seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f4c8f57d-05cb-3c9f-b392-8446e397cee4/Riigivastutuse%20seaduse%20ja%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20kohtumenetluse%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (20. veebruaril 2017). Siinkohal tuleb märkida, et vaatlusalune RVastS § 3 lg 3 p 2 on ebaõnnestunud ka sõnastuse poolest – võib aru saada, et kehtetuks tunnistamisest võib keelduda juba siis, kui see üksnes võib rikkuda kolmanda isiku õiguspärast ootust (st on vaid rikkumise oht, mitte tuvastatud rikkumine). Sätte selline kohaldamine tõstaks õiguspärase ootuse enneolematusse kõrgusesse. Ka haldusakti kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt väljaspool vaidemenetlust (HMS § 67 lg-d 1–2) ei ole õiguspärase ootuse põhimõttel sellist kaalu.

oluliselt hiljem. Ka alama astmete kohtute praktikas on töö autori teada sellest seisukohast juhitud pigem harva.⁷⁶³

Sellist kohtupraktikas võetud ning RVastS-i üle kandunud lähenemist saab kritiseerida. Sisuliselt tähendab see, et kui haldusakti andmise ja kaebuse esitamise vahele jäi mõnevõrra pikem ajavahemik, peab kaebaja peab oma eesmärgi saavutamiseks – oma seaduslikult kaitstud õiguste saavutamiseks kohtumenetluse abil – läbima kaks etappi: kõigepealt mahtuma kaebetähtaja piiridesse või saavutama kaebetähtaja ennistamise ning seejärel, kui on tuvastatud tema õigus nõuda haldusakti tühistamist, kontrollitakse veel seda, kas sellest hoolimata ei peaks kaebus rahuldumata jääma kolmanda isiku õiguspärase ootuse tõttu. Sellise lisakontrolli nõue ei tulene kuidagi HKMS-st. HKMS lähtub siiski loogikast, et kui isiku tühistamiskaebus on menetlusse võetud ning tuvastatakse haldusakti õigusvastasus ja isiku õiguste rikkumine, siis tuleb kaebus rahuldada.⁷⁶⁴ Kaebuse tähtaegsust kontrollitakse HKMS järgi vaid eelmenetluses ning selle kontrolli läbinud tühistamiskaebust ei tohiks hilisemas menetluses enam tähtajaprobleemide tõttu vähem efektiivseks tuvastamiskaebuseks muuta. Siin võib näha lausa vastuolu PS §-s 15 sätestatud põhiõigusega, sest kohtusse pöördumise õigust õiguspäraselt kasutanud ja haldusakti tühistamise nõudeõigust omava isiku teele seatakse PS §-st 15 tuleneva subjektiivse õiguse saavutamiseks täiendav takistus.

Iseenesest tuleb mõõnda, et haldusakti adressaadi seisund ei ole kadestamisväärne, kui talle soodsat haldusakti hakatakse vaidlustama akti jõustumisest oluliselt hiljem ning haldusorgani vea tõttu (vaidlustamisõigust omavaid isikuid ei kaasatud või ei tehtud neile haldusakti teatavaks) loetakse kaebus tähtaegseks või ennistatakse tähtaeg. Samas tekib küsimus, miks peeti selles situatsioonis olulisemaks ja rohkem kaitsmist väärivaks haldusakti adressaati ning mitte kaebajat. Kas kirjeldatud situatsioonis ei oleks haldusakti kehtima jätmise ja kaebuse esitajale kahju hüvitamise asemel lahenduseks hoopis haldusakti tühistamine ja selle senisele adressaadile kahju hüvitamine – kui sellist kahju üldse esineb? Nimelt kuna haldusakt oli õigusvastane, siis poleks haldusakti adressaat pidanud üldse sellist soodustust saama. Seega ei ole talle tekkivaks kahjuks ka soodustusest ilmajäämine. Kõne alla võiks tulla vaid see kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämist usaldades tekkis, s.t analoogiliselt kahjuga, mille hüvitamise näeb ette HMS § 67 lg 3 juhul, kui isiku kahjuks tunnistab haldusakti kehtetuks haldusorgan. See viitab täiendavalt, miks Riigikohtu vaatlusalune seisukoht parimale tulemusele ei vii – ilmselt enamikul juhtudel oleks odavam hüvitada haldusakti tühistamisest tekkiv kahju kui õigusvastase haldusakti kehtima jätmisest tekkiv kahju.

⁷⁶³ Töö autor on kohanud vaid üht kohtulahendit, kus sellest seisukohast on juhitud – vt TlnRnKo 21. detsember 2006, 3-05-1230. Nimetatud kohtulahend tühistati siiski muudel põhjustel (RKHKo 3-3-1-18-07) ning selles asjas lõplikuks jäänud kohtuotsuses sellele seisukohale enam ei tuginetud (vt TlnRnKo 14. aprill 2009, 3-05-1230).

⁷⁶⁴ Selgitatud ka Riigikohtu poolt, vt nt RKHKo 3-3-1-82-04, p 12.

Seetõttu leiab töö autor, et kui kohus on kaebuse leidnud tähtaegse olevat või selle tähtaja ennistanud, siis tuleb tühistamiskaebus⁷⁶⁵ rahuldada ning seda ilma eranditeta ja võrdsetel alustel kõigi kaebustega.

3.4. Kokkuvõte

Eelnevast peatükist nähtus, et asjaolude hilisem muutumine või ka lihtsalt aja möödumine võib mõjutada haldusakti peale esitatud tühistamiskaebuse lahendamist ka muul moel, kui on käsitletud käesoleva töö kahes esimeses peatükis.

Esiteks võib see olukord tekkida siis, kui tühistamiskaebuse esitanud eesmärk pole mitte ainuüksi vaidlustatud haldusakti tühistamine, vaid ta soovib ka haldusakti tagasitaitmist ja täiendavalt mingite toimingute sooritamist või haldusaktide andmist. Eeskätt puudutab see erinevaid konkursse, sh riigihanke-menetlust, kus isiku lõplik eesmärk oleks ise konkursi võitjaks osutada.

Riigihankemenetluses HKMS § 267 lg-s 4 sätestatud keeld tühistada hankelepingu aluseks olevat haldusakti siis, kui selle alusel on juba hankeleping sõlmitud, on rangem kui õiguskaitsemeetmete direktiivist muidu tuleneks. Seda on põhjendatud eeskätt riigihankemenetluse tulemuste kehtimajäämise vastu oleva avaliku huviga. Ehkki selle ning teiste selle lahenduse kasuks olevate argumentide kaalukust tuleb mõnda, ei ole töö autor siiski veendunud sellise keelu põhjendatuses. Seda põhjusel, et see ohustab tõsiselt efektiivse õiguskaitse põhimõtet, kuna kaebajal muutub oma eesmärgi saavutamine pea võimatuks, kui just õigeaegselt ei kohaldata esialgset õiguskaitset ja ei keelata lepingu sõlmimist.

Ka muude konkursisituatsioonide puhul on lähenemine nihkunud kohtupraktikas selles suunas, et kaitstakse pigem konkursitulemuste kehtimajäämist. Varem sekkusid kohtud konkursitulemustesse jõulisemalt ning peeti vajalikuks ka konkursside tagasitaitmist. Töö autor leiab, et konkursitulemuste kehtimajäämine ei tohiks siiski muuta sisutuks efektiivse õiguskaitse põhimõtet.

Kaebaja eesmärgi saavutamise võimatus võib saada tühistamiskaebuse rahuldamise takistuseks ka muudel juhtudel. Kaasaegsest kohtupraktikast võib näiteks tuua seisukoha, et keelduva otsuse tühistamise nõude muudab võimatuks see, kui on selge, et sellega lahutamatu seotud kohustamisnõude rahuldamine on võimatu.

Oluline on eristada, et asjaolude muutumine, mis võib viia tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise võimatuseni, on omaette erijuhtum haldusakti mõju lõppemise ja haldusakti õiguspäraseks muutumise kõrval, mis välistab

⁷⁶⁵ Teoreetiliselt ei ole välistatud, et sama situatsioon tekib ka kohustamiskaebusega. Nt juhul, kui kohustamiskaebus on esitatud kohtusse oluliselt pärast kaebetähtaja möödumist ning kohus ennistab kaebetähtaja. RVastS § 3 lg 3 p 2 annab aga oluliselt hiljem esitatud õiguskaitsevahendi rahuldamata jätmiseks võimaluse vaid tühistamisnõude puhul. Kas seadusandja soovis teadlikult välistada sellise lähenemise kohustamisnõude puhul või kinnitab see lihtsalt sätte aluseks olnud Riigikohtu seisukoha seadusesse viimisega kiirustamist ning sellest tulenevat regulatsiooni puudulikkust kvaliteeti, ei ole selge.

tühistamiskaebuse rahuldamise. Sellisel juhul ei pruugi lõppeda haldusakti mõju, kuna see jääb endiselt teatud aktide või toimingute õigusliku alusena püsima ning säilib selle negatiivne mõju kaebajale. Tühistamise välistavad hoopis kohtuvõimu ja seadusandja⁷⁶⁶ õiguspoliitilised kaalutlused.

Haldusakti andmisest oluliselt hiljem esitatud tühistamiskaebuse rahuldamata jätmise institutsioon on kujundatud samuti kohtupraktikas ning seadusandja poolt kiiresti vastava normi loomise kaudu kirjutatud õigusesse üle võetud. Kuid praktikas tundub selle lähenemise praktiline väärtus olevat jäänud vähetähtsaks. Ka ei oska töö autor näha veenvaid põhjendusi, mis kaaluksid üles selle lahenduse negatiivsed küljed.

⁷⁶⁶ Eeskätt HKMS § 267 lg 4, mis välistab hankeasjas võitjaks tunnistamise otsuse tühistamise, kui hankeleping on juba sõlmitud.

II osa

AJALISE FAKTORI TÕTTU KUJUNENUD ERANDLIKE OLUKORDADE MENETLUSÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED

4. peatükk

KAEBUSE SISULINE LAHENDAMINE JA KAEBUSE LUBAMATUKS MUUTUMINE

4.1. Võimalikud olukorrad, mis asjaolude muutumise või aja möödumise tõttu kujuneda võivad

Eelmistes peatükkides käsitleti seda, millised võivad olla võimalused, kuidas vaidlustatava haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest möödunud aeg või selle jooksul toimunud sündmused võivad mõjutada kaebuse lahendamise või rahuldamise võimalikkust. Sellised olukorrad võib kokku võtta järgmise loeteluna:

1. haldusakti mõju lõppeb ja seda ei saa/ei ole vajalik enam tühistada;
2. hilisem asjaolude muutumine teeb võimalikuks algselt rahuldamisele kuulunud tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamata jätmise või vastupidi;
3. asjaolude muutumine tähendab, et tühistamiskaebuse esitanud isiku eesmärk ei ole enam saavutatav ja see tähendab tühistamisinõude rahuldamata jätmist;
4. aja möödumine haldusakti andmisest välistab selle peale esitatud tühistamisinõude rahuldamise.

Need olukorrad omakorda on võimalik jagada veel kaheks:

1. kaebus kuulub tänu hilisematele sündmustele rahuldamisele;
2. kaebus ei kuulu tänu hilisematele sündmustele rahuldamisele või ei ole menetluslikult lubatav.

Ilmselt on esimene olukord, kus hilisemaid muudatusi võetakse arvesse, neist tulenevad järeldused on selged ning kaebus kuulub seetõttu rahuldamisele, suhteliselt probleemivaba juhul, kui asjaolude muutumine ning selle järeldused on piisavalt selged kõigi menetlusosaliste jaoks. See ei erine märkimisväärselt tavapärase kaebuse lahendamisest, kus ajaline faktor protsessuaalseid probleeme ei tekita. Loomulikult võib kujuneda ka olukordi, kus kohtul on vaja pärast muudatustest teadasaamist asja sisuliseks lahendamiseks teha täiendavaid menetlustoiminguid (selgitada välja täpsemaid asjaolusid ja menetlusosaliste seisukohti jne). Samas võib vajadus sellisteks menetlustoiminguteks tekkida ka muudel juhtudel, kus andmed info lahendamiseks on ebapiisavad ning midagi tavapärast selles ei ole. Lähtuda tuleb tavapärastest halduskohtumenetluste

normidest ja põhimõtetest. Seetõttu käesolevas töös kaebuse rahuldamisega seotud menetluslikel küsimustel pikemalt ei peatuta.

Seevastu märksa rohkem lahendamist vajavaid probleeme tekib teisel juhul – siis, kui ajaline faktor muudab situatsiooni selliselt, et kaebus ei kuulu enam rahuldamisele või muutub menetluslikult mittelubatavaks. Sellisel juhul vajab lahendamist see, kuidas peaksid kohus ja menetlusosalised käituma, kui ilmneb, et esitatud tühistamis- või kohustamiskaebuse sisuline lahendamine ei ole enam lubatav või siis pole selle rahuldamine enam (vähemalt mingis osas) võimalik.

Järgnev peatükk vaatleb lähemalt võimalusi, mida kehtiv õigus nende olukordade lahendamiseks selgesõnaliselt pakub, millised on võimalused kehtiva õiguse tõlgendamisel selliste situatsioonide lahendamisel ning kuidas oleks võimalik lahendada olukordi, mille lahendamiseks on regulatsioon kehtivas õiguses lünklik või puudub hoopis.

4.2. Kaebuse sisuline lahendamine

Aja möödumine või asjaolude muutumine ei pruugi alati välistada kaebuse sisulist lahendamist. Eesti kohtupraktika pinnalt võib pigem väita, et enamikel juhtudel see kaebuse sisulist lahendamist ei takista, kuna enamik käesolevas töös kasutatud kohtupraktikast on kohtuotsused, mis tähendab, et asi on kõigest hoolimata lahendatud sisuliselt.

Kaebuse rahuldamine on võimalik olukorras, kus toimunud muudatused on kaebajale soodsad. Selliseid juhtumeid esines aga läbi töötatud kohtupraktikas nende probleemgruppide seas, mida töös eelnevalt käsitleti, pigem harva. Ära võib nimetada vaid need juhtumid, kus tühistamiskaebuse lahendamisel oli kerkinud määrava aja probleem ning toimunud muudatused olid kaebajale soodsad – nt kui arvesse oli võetud haldusakti aluseks oleva õigustloova akti kehtetuks tunnistamist⁷⁶⁷ või muid kaebajale soodsaid muudatusi.⁷⁶⁸ See ei tähenda aga, et neid olukordi ei võiks tulevikus rohkem esineda. Seda eeskätt juhul, kui laiemat tunnustust leiab seisukoht, et teatud juhtudel on ka tühistamis-kaebuse puhul vajalik ühildada määrav aeg kohtuotsuse tegemise ajaga.

Ülejäänud juhtumite gruppide puhul oli aga tendents pigem see, et aja möödumine või selle jooksul toimunud asjakohased muudatused tähendasid kasutatud kohtupraktikas kaebuse rahuldamata jätmist. Nii on kaebusi jäetud rahuldamata põhimõtteliselt kõikidel sellistel juhtudel: kui haldusakti mõju lõppeb,⁷⁶⁹ kui kohustamiskaebuses nõutud toimingut pole enam võimalik sooritada,⁷⁷⁰ kui kaebus on esitatud haldusakti andmisest oluliselt hiljem.⁷⁷¹

⁷⁶⁷ Vt alaptk 2.2.2.2.

⁷⁶⁸ Soodsate muudatuste arvessevõtmise kohta vt alaptk 2.2.2.1 (nt seal käsitletud RKHKo 3-3-1-52-04, p-d 18–19; 3-3-1-41-05, p-d 16–18; 3-3-1-53-05, p-d 12–13).

⁷⁶⁹ Kui ehitusloa mõju Riigikohtu arvates lõppes, RKHKo 3-3-1-63-10, p 22.

⁷⁷⁰ Kui kohustamismõjude esitanud kinnipeetav oli vanglast vabanenud, RKHKo 3-3-1-77-09, p 11.

⁷⁷¹ RKHKm 3-3-1-41-02, p 12.

4.3. Võimalused kaebuse tagastamiseks või kaebuse läbi vaatamata jätmiseks

Kui eelnevalt nähtus, et enamikul juhtudel olid ajafaktori probleemist puudutatud asjad lahendatud sisuliselt, siis tegelikult võivad muudatused olulistes asjaoludes olla tihti sellised, mis võiksid iseenesest tuua kaasa kaebuse lubamatuks muutumise ja sellest tulenevalt kas kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise. Kuid Eesti kohtupraktikas tundub sellises situatsioonis olevat enamlevinud lahendus hoopis kaebuse rahuldamata jätmine. Kaebuse lubamatuks tunnistamisi on sellistel juhtudel küll esinenud, kuid vähe.⁷⁷²

Kehtiva HKMS järgi võivad eelkirjeldatud olukordades mõningatel juhtudel kõne alla tulla kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine seetõttu, et isikul puudub ilmselgelt kaebeõigus (HKMS § 121 lg 2 p 1) või kaebuse eesmärgi saavutamine on võimatu (HKMS § 121 lg 2 p 2). Samadel alustel võimaldab HKMS § 151 lg 2 p 1 kaebusi hilisemas menetluses ka läbi vaatamata jätta.⁷⁷³ Järgnevalt vaadeldakse neid võimalusi ning nendega seotud probleeme lähemalt.

4.3.1. Kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine

See, et haldusakti mõju on lõppenud või esinevad muud ajafaktorist tingitud kaebuse rahuldamist takistavad asjaolud, võib ilmsiks tulla kohtumenetluse erinevates etappides, sh ka ettevalmistavas menetluses või eelmenetluses, enne asja sisulise arutamise juurde jõudmist.⁷⁷⁴ Sellisel juhul võib olla võimalik kaebus juba neis menetlusstaadiumites tagastada või läbi vaatamata jätta. Sarnased alused hagi menetlusse võtmisest keeldumiseks ning hagi läbi vaatamata jätmiseks on sätestatud ka tsiviilkohtumenetluses.⁷⁷⁵ Alljärgnevalt

⁷⁷² Nt on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et pole võimalik tühistada kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristust, kui isik on juba vanglast vabanenud. Järeldatav on, et kohus luges sellega kaebuse just lubamatuks, mitte põhjendamatuks. TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445, p 26. Sama lahendus selgemalt TrtRnKm 19. jaanuar 2017, 3-15-3126, p 13.

⁷⁷³ HKMS lähtub konstruktsioonist, et enne kaebuse menetlusse võtmist toimub nn ettevalmistav menetlus, mille käigus on võimalik kaebus tagastada HKMS § 121 lg-tes 1–2 loetletud alustel. Kui needsamad kaebuse tagastamise alused selguvad pärast kaebuse menetlusse võtmist, toimub juba kaebuse läbivaatamata jätmine HKMS § 151 lg 1 p 1 või lg 2 p 1 alusel. Töö autorile isiklikult jääb arusaamatuks vajadus eristada kaebuse tagastamist ja kaebuse läbi vaatamata jätmist, täpsemini vajadus nimetada neid eraldi terminitega (tagastamine ja läbi vaatamata jätmine). Mõlemal juhul lõpptulemus sama – kaebus ei jõua sisulise lahenduseni. Ühe ja sama termini kasutamine seaduses hõlbustaks neis olukordades käitumist menetlusega seotud isikute jaoks, kuivõrd erinevalt praegusest puuduks oht neis terminites eksida.

⁷⁷⁴ Haldusasja tavapärase menetluse juures võib eristada kolme etappi: ettevalmistavat menetlust, eelmenetlust ning asja sisulist läbivaatamist (RKHKm 3-3-1-83-09, p 9).

⁷⁷⁵ Kaebuse tagastamise alustest on HKMS § 121 lg 2 p-dega 1–2 võrreldavad TsMS § 371 lg 2 p-d 1–2, mis võimaldavad keelduda hagi menetlusse võtmisest muuhulgas siis, kui hageja õiguste rikkumine ei ole hagi alusena toodud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse

vaadeldakse kõigepealt võimalusi kaebuse tagastamiseks või läbi vaatamata jätmiseks kaebeõiguse puudumise tõttu ning seejärel kaebuse eesmärgi saavutamise võimatuse tõttu.

4.3.1.1. Kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine kaebeõiguse puudumise tõttu

HKMS § 121 lg 2 p 1 järgi võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus, eeldades, et tema faktilised väited on tõendatud. Kaebeõiguse puudumise tuvastamisel tuleb lähtuda HKMS §-s 44 reguleeritud kaebeõiguse tingimustest ja kehtestatud piirangutest (HKMS § 45). Kui kaebeõigus on reguleeritud erinormidega, tuleb lähtuda neist.⁷⁷⁶

Käesoleva töö kontekstis tuleb küsida, kas vaidlustatud haldusaktist või toimingust möödunud aeg või aja jooksul juhtunud sündmus võivad viia isiku kaebeõiguse kadumiseni, st olukorrani, kus kaebuse lahendamine ja rahuldamine ei oleks kaebaja õiguste kaitseks enam vajalikud (HKMS § 44 lg 1). Näiteks tuleb siin kõne alla haldusakti mõju lõppemine: oletame, et isikule tehakse ettekirjutus ehitise lammutamiseks, ent pärast selle vaidlustamist põleb ehitis täielikult maha. Niisuguses olukorras pole isikul iseenesest enam vajadust sellise ettekirjutuse vaidlustamiseks – tal ei ole enam võimalik seda ettekirjutust kuidagi täita ning selle ettekirjutuse alusel ei saaks nõuda talt ehitise likvideerimist ka siis, kui ta selle uuesti püstitaks, sest siis oleks tegemist juba uue ehitisega.⁷⁷⁷ Sarnaseid näiteid võib leida veelgi. Seega võib väita, et HKMS § 44 lg 1 mõttes kaebeõiguse äralangemine kohtumenetluse kestel ei ole sugugi võimatu. Saksa õiguskirjanduses on samuti haldusakti mõju lõppemist defineeritud vahel kui kaebuse esitamise vajaduse äralangemist.⁷⁷⁸ Ka Eesti kohtupraktikast on võimalik leida juhtumeid,⁷⁷⁹ kus haldusakti mõju lõppemisel on kaebus kaebeõiguse puudumise tõttu läbi vaatamata jäetud.⁷⁸⁰

võimalik või kui hagiga ei ole võimalik saavutada hageja taotletavat eesmärki. Ning samamoodi, nagu on neile alustele võimalik tugineda hiljem juba menetlusse võetud kaebuse läbi vaatamata jätmisel (HKMS § 151 lg 2 p 1), on samadel alustel võimalik ka tsiviilkohtumenetluses neil alustel hiljem hagi läbi vaatamata jätta (TsMS § 423 lg 2 p-d 1–2).

⁷⁷⁶ J. Siider (viide 74), HKMS § 121, B, II, 1.

⁷⁷⁷ Vrd RKHKo 3-3-1-80-10, p 25.

⁷⁷⁸ C. Huxholl (viide 104), lk 39. Sarnased on ka paljud teised haldusakti mõju lõppemiseks esitatud definitsioonid, vt alaptk 1.6.1.

⁷⁷⁹ TrtRnKm 19. jaanuar 2017, 3-15-3126, p 13. Selles asjas oli kinnipeetav vanglast vabanenud ning tühistamiskaebusega vaidlustatud haldusakt (avavanglast kinnisesse vanglasse paigutamine) ei omanud tema suhtes enam mingit mõju.

⁷⁸⁰ Olgu siinkohal märgitud, et ehkki eelnevalt (vt allmärkus 206) leidis töö autor, et otseselt ei ole vajalik haldusakti mõju lõppemise tõttu kaebuse rahuldamata jätmise põhjenduseks tuua kaebeõiguse äralangemist, ei tähenda see, et kaebeõiguse puudumise tõttu poleks võimalik tagastada kaebust, milles vaidlustatakse lõppenud mõjuga haldusakti. Ühel juhul on tegemist kaebuse rahuldamata jätmisega, teisel juhul tagastamisega.

Riigikohus on aga märkinud, et kui isikul oli kaebeõigus kaebuse esitamise ajal, ei saa see hilisemate sündmuste tõttu ära langeda.⁷⁸¹ Eeltoodut arvestades on selline absoluutne seisukoht siiski küsitav. Haldusakti mõju võib kindlasti lõppeda ka pärast kaebuse esitamist ajal, kui kohus asja sisulise arutamiseni jõudnud ei ole. Sisuliselt eitab see seisukoht täielikult võimalust, et isiku vajadus kohtuliku kaitse järele menetluse kestel kaoks. Nagu haldusakti mõju lõppemise käsitluse juures ilmnes,⁷⁸² on see siiski võimalik.⁷⁸³

4.3.1.2. Kaebuse tagastamine ja läbi vaatamata jätmine kaebuse eesmärgi saavutamise võimatuse tõttu

Lisaks kaebeõiguse puudumisele on võimalik kaebus HKMS § 121 lg 2 p 2 ja § 151 lg 2 p 1 järgi tagastada või läbi vaatamata jätta ka juhul, kui kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Seda tagastamise alust kohaldatakse kohtupraktikas näiteks siis, kui kaebus on ilmselgelt perspektiivitu,⁷⁸⁴ aga ka siis, kui on selge, et nõuet ei ole sõltumata haldustegevuse õigusvastasusest võimalik mingil muul põhjusel rahuldada ehk teisisõnu pole võimalik saavutada kaebuse eesmärki.⁷⁸⁵ Seda normi on nimetatud aluseks, mis võimaldab kohtul nii ennatlikult esitatud kui eduväljavaadeteta kaebused tagastada.⁷⁸⁶ Kitsamalt ja käesoleva töö konteksti arvestades oleks aga võimalik selle normi toimeala sõnastada ka selliselt, et selle normi alusel on võimalik kaebus tagastada või jätta läbi vaatamata ka olukordades, kus haldusakti mõju on lõppenud, kohus- tamiskaebuse rahuldamine on muutunud võimatuks või tühistamiskaebuse eesmärk ei ole muul põhjusel saavutatav. Nimelt toob nt haldusakti mõju

⁷⁸¹ RKHKo 3-3-1-65-11, p 15.

⁷⁸² Vt alaptk 1.6.

⁷⁸³ Töö autor ei välista, et kõnealuses asjas (RKHKo 3-3-1-65-11, p 15) oli tegemist just haldusakti mõju lõppemise juhtumiga ning kohtuasja sisuline lahendamine polnud vajalik. Tegemist oli riigihankeasjaga, kus riigihangete vaidlustuskomisjon oli rahuldanud pakkuja vaidlustuse ning hankija läbis seda otsust vaidlustades kõik kohtuastmed, ehkki oli sama hankeeseme osas korraldanud uue hankemenetluse ning selle ka lõpuni viinud. Kui kõrvale jätta menetluskulud, mis hankijalt vaidlustuskomisjonis välja mõisteti, on raske näha põhjust, miks hankija edasi vaidles ning mida ta sellest sai.

⁷⁸⁴ RKHKm 3-3-1-86-12, p 15; 3-3-1-34-14, p 15.

⁷⁸⁵ Näiteks ei ole kriminaalasja kohtueelses menetluses esitatud õigusabipalve väidetavale õigusvastasusele tuginevat kahju hüvitamise nõuet võimalik rahuldada niikaua, kuni kriminaalasja kohtueelne menetlus kestab ja õigusabipalve õigusvastasus on kriminaalmenetluse seadustikus reguleeritud uurimiskaebemenetluses (KrMS §-d 228–232) tuvastamata. Sellise kaebuse võib kohus HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel tagastada (RKHKm 3-3-1-11-13, p 17).

⁷⁸⁶ J. Siider (viide 74), HKMS § 121, B, II, 2. TsMS-i analoogse regulatsiooni (TsMS § 423 lg 2) põhjenduseks on selgitatud, et see võimaldab vältida menetlusosalistele asjatute kulutuste tekitamist, samuti pole kohtupidamiseks kuluvate riigi vahendite ökonoomse kasutamise huvides mõistlik pidada kohtuprotsessi, mille negatiivne tulemus hageja või avaldaja jaoks on kohtule teada juba menetluse alustamisel või enne asja sisulist otsustamist. Vt T. Tampuu. Hagi ja hagita asja avalduse menetlusse võtmisest keeldumine või läbi vaatamata jätmine õigusliku perspektiivituse tõttu. – Juridica 2010/10, lk 794.

lõppemine reeglina kaasa just selle, et haldusakti peale esitatud tühistamiskaebusega ei saavutaks kaebaja oma eesmärgi. Näiteks juhul, kui kaebaja soovis kindlal kuupäeval läbi viia avalikku koosolekut, ent politseiprefekt oli selle KorS § 72 lg 1 alusel keelanud, on kaebaja poolt esitatud tühistamiskaebuse eesmärk ilmselgelt see, et ta saaks selle koosoleku sel kuupäeval läbi viia. Kui aga kohtumenetluse kestel on see kuupäev möödunud, ei ole kaebajal enam selle eesmärgi saavutamine võimalik. Nagu eelnevalt sai märgitud, ise-loomustab haldusakti mõju lõppemise tähendust halduskohtumenetluses just võrdlus, et sellisel juhul on kaebaja jaoks haldusakti tühistamine mõttetu.⁷⁸⁷

Sisuliselt on sellest alusest lähtunud aja möödumise tõttu rahuldamisele mittekuuluvaks muutunud kohustamis- ja tühistamiskaebuse puhul ka Riigikohus, leides, et kui kohustamiskaebust ei ole muutunud õigusliku olukorra tõttu võimalik rahuldada ja seetõttu ei ole võimalik rahuldada ka selle kohustamismõistega lahutamatu seotud (st keelduva haldusakti suhtes esitatud) tühistamismõistet, on õige kaebus mõlema nõude osas HKMS 121 lg 2 p 2 alusel tagastada.⁷⁸⁸

4.3.1.3. Menetluslikud probleemid kaebuse tagastamisel ja läbi vaatamata jätmisel

Järgnevalt vaadeldakse lähemalt mõningaid menetluslikke probleeme seoses kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmisega sellistes olukordades, kus haldusakti mõju on lõppenud või kohustamiskaebuse rahuldamine või tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamine on muutunud võimatuks.

Millal on võimalik lähtuda HKMS § 121 lg 2 p-st 1 (kaebeõiguse puudumine) ja millal p-st 2 (võimatus saavutada kaebuse eesmärgi), sõltub eeskätt konkreetsetest faktilistest asjaoludest. Kui kohustamiskaebuse rahuldamine on muutunud tänu muutunud asjaoludele võimatuks, siis on ilmselt täpsemini kohalduv HKMS § 121 lg 2 p 2, st kaebuse eesmärgi saavutamine on võimatu. Kui lõppenud on haldusakti mõju, võib samaaegselt olla võimalik rääkida mõlema aluse kohaldamisest – nii sellest, et isikul ei ole kaebeõigust (kaebuse rahuldamine ei ole enam tema õiguste kaitseks vajalik), kui ka sellest, et kaebuse eesmärgi saavutamine ei ole võimalik. Täpset ja universaalset lahendust kõikide haldusakti mõju lõppemise juhtude tarvis ei ole siinkohal võimalik anda.

Positiivsena võiks sellise lahenduse puhul, kus haldusakti mõju lõppemise või kaebuse rahuldamise võimatuse korral kaebus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata, näha eeskätt seda, et see aitab kokku hoida nii kohtu kui menetlusosaliste ressursi. Kui kaebus tagastatakse ettevalmistavas menetluses, siis ei

⁷⁸⁷ Vt alaptk 1.6.1.

⁷⁸⁸ RKHKm 3-3-1-29-14, p 21. Vt ka samas p 8 ja 23.

pruugi olla jõutud veel vastustajat kaasata ega nõutud temalt seisukohta⁷⁸⁹ ja tema ressursikulu jääb täielikult ära. Ka juhul, kui kaebus võetakse menetlusse ning leitakse, et see tuleb HKMS § 151 lg 2 p 1 alusel läbi vaatamata jätta, võivad ikkagi tekkimata jääda vähemalt osaliselt asja läbivaatamise kulud, mis kaasneksid kaebuse lahendamise ja rahuldamata jätmisega.⁷⁹⁰

Teisalt tuleb kaebuse ettevalmistavas menetluses tagastamise ja läbi vaatamata jätmisega olla siiski ettevaatlik. Küsimus, kas haldusakti mõju on lõppenud või kas nt toimingute sooritamine või haldusakti andmine on enam võimalik, võib olla mõnikord küll lihtne, ent sageli võib olla see küsimus väga keeruline. Riigikohus on rõhutanud, et sellisel alusel kaebuse tagastamisel või läbi vaatamata jätmisel on kohtul kõrgendatud põhjendamiskohustus⁷⁹¹ ning kui on ebaselge, kas HKMS § 121 lg 2 p-des 1 ja 2 sätestatud alused esinevad, tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist ja küsimuse põhjalikumalt analüüsimist.⁷⁹² Seega peaks tagastama või läbi vaatamata jätma kaebuse vaid juhtudel, kui haldusakti mõju lõppemine või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatus on ilmselge,⁷⁹³ ning juhtumil, kus see pole üheselt selge, peaks kohus kaebuse

⁷⁸⁹ HKMS kommentaarides on küll märgitud, et vastustaja staatuse tekkimine ei eelda kohtu määrust vastustaja menetlusse kaasamise kohta, sest see tekib haldusorganil HKMS § 17 lg 1 alusel seaduse alusel seetõttu, et tema tegevus on vaidlustatud (L. Madise (viide 74), HKMS § 17, B), kuid paratamatult on siiski vajalik vastustaja informeerimine kaebuse esitamisest ning temalt seisukoha küsimine. Vastustajalt seisukoha nõudmine toimub vastavalt HKMS § 122 lg 2 p-le 4 eelmenetluses (st pärast kaebuse menetlusse võtmist ja seega HKMS § 120 lg 2 järgi pärast seda, kui kaebuse tagastamise küsimus on lahendatud). Seega tähendab kaebuse tagastamine praktikas sageli seda, et ei jõutagi vastustaja informeerimiseni ega temalt vastuse küsimiseni. Teisalt on väljendatud ka arvamust, et vastustaja tuleks kaasata menetlusse nii varases staadiumis kui võimalik (st kaebuse esitamisel) ning saata talle teadmiseks ka kaebuse käiguta jätmise määruised, sest kui haldusorgan saaks kohtumenetluse algatamisest teada kohe kaebuse esitamise järel, oleks tal võimalik oma tööd paremini planeerida ning vajadusel tunnistada haldusakt kehtetuks või teha toiming uuesti juba enne, kui kaebus menetlusse võetakse. Samuti on see vajalik seetõttu, et vaidlustatud haldusakt või toiming võib kaasa tuua järgnevad haldusmenetlused, ning kui haldusorgan saab vaidlusest teada pika aja pärast, võib ta olla andnud nt haldusakte, mis on vaidlustatud haldusaktiga seotud. Vt R. Prigoda. Tagasisaade halduskohtumenetlusele vastustaja esindaja pilgu läbi. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus, lk 45. Ehkki käesoleva töö autor mõonab, et sellest aspektist lähtudes on vastustaja võimalikult varasel kaasamisel positiivseid külgi, ei ole autor siiski päris veendunud, et see on koheselt vajalik absoluutselt kõigi kaebuste puhul, sh ka ilmselgelt tagastamisele kuuluvate kaebuste kohtusse jõudmisel. Viimasel juhul oleks see asjatu ressursikulu.

⁷⁹⁰ K. Siigur (viide 74), HKMS § 151, B, III.

⁷⁹¹ RKHKm 3-3-1-44-13, p 14.

⁷⁹² RKHKm 3-3-1-20-10, p 11; 3-3-1-35-12, p 12; 3-3-1-26-14, p 9; 3-3-1-86-14, p 24; 3-3-1-52-15, p 10; 3-3-1-55-15, p 9; 3-3-1-57-15, p 9; 3-3-1-12-16, p 8.

⁷⁹³ Töö autor loodab aga, et nn “ilmselguse” kriteeriumiga ei kaasne ülearu keeruliste ja detailsete juhiste väljatöötamine kohtupraktikas, nagu on Riigikohus kujundanud “perspektiivtute” ja “ilmselgelt perspektiivtute” kaebuste eristamiseks riigilõivust vabastamise asjades (vt nt RKHKm 3-3-1-20-10, p-d 10 ja 14; 3-3-1-11-11, p 15; 3-3-1-71-11, p 11).

kindlasti menetlusse võtma ja küsimuses oma seisukoha kujundama.⁷⁹⁴ Kuna kaebuse menetlusse võtmisel toimub ka vastustaja kaasamine ja temalt informatsiooni hankimine (HKMS § 123), siis võib see aidata oluliselt kaasa selguse saabumisele selles küsimuses.

Sellel lahendusel, kus ajafaktori tõttu rahuldamisele mittekuuluv kaebus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata, on aga kaks väga olulist puudust. Esiteks, sellisel juhul ei tulene menetlusseadustikust kaebajale võimalust tuvastamiskaebusele üleminekuks. Selline võimalus on ette nähtud vaid juhtumiks, kui menetlus kuulus muidu lõpetamisele (HKMS § 152 lg 2). Seega kui kohus tagastab kaebuse või jätab selle läbi vaatamata, siis jääks kaebaja tuvastamiskaebusele ülemineku võimalusest ilma. Samas ei ole sugugi välistatud, et sellises olukorras on tuvastamiskaebusele ülemineku kaebaja õiguste kaitseks tegelikult vajalik. Niisugusel juhul tuleks kaebajal menetlust otsast alustada ja eraldi tuvastamiskaebus esitada. Selline lahendus oleks niisugustel juhtudel vastuolus menetlusökonoomia põhimõttega ning raiskaks ebamõistlikult nii menetlusosaliste kui ka kohtu ressursse.

Teiseks ei ole kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise korral kaebajal mitte mingisugust õigust menetluskulude hüvitamisele. Seevastu menetluse lõpetamisel võib kaebajal olla õigus menetluskulude hüvitamisele, kui menetlus lõpetati seetõttu, et haldusorgan oli haldusakti andnud või toimingut sooritanud (HKMS § 108 lg 6).

Eelnevast ilmneb, et ehkki HKMS § 121 lg 2 p-d 1–2 ja § 151 lg 2 p 1 võiksid iseenesest kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise alusena sobida, kui vaidlustatud haldusakti mõju on lõppenud või kohustamiskaebuse rahuldamine muutunud võimatuks, ei ole see mitmeski aspektis eriti soodne kaebaja jaoks ning võib pikemas perspektiivis osutada koormavaks ka kohtu ja teiste menetlusosaliste jaoks. Seetõttu ei tohiks nende sätete alusel kaebuste tagastamist või läbi vaatamata jätmist otsustada kergekäeliselt.

4.3.2. Apellatsioonkaebuse tagastamine ja läbi vaatamata jätmine

Tulenevalt HKMS § 185 lg-st 1, mis laiendab esimese astme kohtu menetluse kohta sätestatu ka appellatsioonimenetlusele, on ka appellatsioonimenetluses võimalik kaebus eelkirjeldatud viisil läbi vaatamata jätta,⁷⁹⁵ tühistades vastavalt

⁷⁹⁴ Ebaselge oli õigusliku mõju lõppemine nt olukorras, kus ametnikule oli käskkirjaga pandud ajutiselt teised ametiülesanded ning vabastatud ta seniste ülesannete täitmisest. Ehkki ajutiste ülesannete täitmise periood oli kohtuotsuse tegemiseks möödunud, ei pidanud kohus haldusakti mõju lõppenuks, kuna välistada ei saanud, et haldusakti tühistamine toob kaasa mingisuguse tagasitäitmise või omab kaebaja jaoks muud mõju. TrtRnKo 10. detsember 2015, 3-14-51801, p 15.

⁷⁹⁵ HKMS § 151 lg 2 p 1 ning § 121 lg 2 p-de 1-2 alusel. Erinevalt esimese astme kohtu menetlusest ei ole appellatsioonimenetluses enam võimalik kaebust tagastada, sest appellatsioonimenetluses asja lahendamine eeldab seda, et asi, st kaebus, on juba menetlusse võetud.

ka halduskohtu otsuse.⁷⁹⁶ Lisaks sellele on apellatsioonimenetluseks ette nähtud eraldi alused apellatsioonkaebuse tagastamiseks või läbi vaatamata jätmiseks⁷⁹⁷ – HKMS § 187 lg 3 p 5 võimaldab apellatsioonkaebuse tagastada siis, kui apellatsioonkaebuses esitatud väidete õigsust eeldades ei saaks apellatsioonkaebust ilmselgelt rahuldada⁷⁹⁸ ning HKMS § 187 lg 3 p 6 järgi tagastatakse apellatsioonkaebus siis, kui apellandil ei ole apellatsioonkaebuse esitamise õigust. Erinevus eelnevas alapeatükis esitatud käsitlusega⁷⁹⁹ seisneb selles, et neid aluseid kohaldatakse konkreetsetl vii apellatsioonkaebuse suhtes. Muus osas saab aga lähtuda samast lähenemisest, niivõrd kui see on ülekantav apellatsioonimenetlusele.

Täiendavalt näeb HKMS § 187 lg 3 p 6 ette võimaluse apellatsioonkaebuse tagastamiseks siis, kui asjas tehtav kohtuotsus ei saaks muutunud asjaolude tõttu enam ilmselgelt mõjutada tema õigusi või kohustusi. Sellest sättest on juhindutud nt siis, kui kinnipeetav oli esitanud keelamisnõude vangla teatud toimingu keelamiseks, kuid oli ise apellatsioonkaebuse ajaks vanglast vabanenud.⁸⁰⁰ Selline lahendus on küsitav, kuivõrd niisugusel juhul võib olla mõistlikum kaebus ise läbi vaatamata jätta – asjas tehtav kohtulahend ei saaks enam niikuinii kaebaja õigusi mõjutada ning see tuleks HKMS § 200 p 5 alusel tühistada. HKMS § 187 lg 3 p-i 6 tuleks kohaldada nt siis, kui halduskohtu otsus tuleb kehtima jätta, kuid konkreetsetl apellandil enam apellatsioonkaebuse esitamise õigust ei ole.⁸⁰¹

4.4. Menetluse lõpetamine

HKMS-st ilmneb, et vähemalt mingis osas on seadustikus teadlikult arvestatud võimalusega, et aja jooksul võivad toimuda teatud muudatused, mis teevad kaebuse rahuldamise võimatuks. Sellisteks juhtudeks on ette nähtud menetluse lõpetamine. HKMS-st on võimalik välja tuua järgmised sündmused, mis võivad

⁷⁹⁶ Kuna kaebus jäetakse läbi vaatamata, ei saa halduskohtu otsus asjas jõusse jääda ning see tuleb HKMS § 200 p 5 alusel määrusega tühistada.

⁷⁹⁷ Sarnaselt esimese astme kohtu menetlusega on ka apellatsioonimenetluses lahutatud apellatsioonkaebuse tagastamine (HKMS § 187 lg 3) ja läbi vaatamata jätmine (HKMS § 190), kui tagastamise alused ilmnevad hiljem.

⁷⁹⁸ Sarnaselt kaebuse läbi vaatamata või tagastamata jätmisega võimaldab see regulatsioon tagastada apellatsioonkaebuse siis, kui soovitud eesmärgi saavutamine kaebuse abil pole võimalik või kui apellatsioonkaebuse eduväljavaated on olematud. Sealjuures on ringkonnakohus seotud aga apellandi faktiväidetega. Vt E. Vene (viide 74), HKMS § 187, B.

⁷⁹⁹ St kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmisega.

⁸⁰⁰ TrtRnKm 5. juuni 2014, 3-12-1221, p 10; TrtRnKm 12. märts 2015, 3-14-50878, p-d 11–12. Olgu märgitud, et ehkki vajadus sellise normi järele tekkis eeskätt Riigikohtus asja lahendamisel (vt RKKHo 3-3-1-90-08, p 15), ei ole HKMS kassatsioonimenetluse sätetes sellist olukorda eraldi reguleeritud. Ilmselt saab võrreldavas olukorras viidatud Riigikohtu praktika eeskujul juhinduda HKMS § 230 lg-s 5 sätestatud volitustest.

⁸⁰¹ Nt kui asjas on mitu kaebajat ning neist esitab apellatsioonkaebuse vaid üks, kelle õigusi aga asjas tehtav kohtulahend enam mõjutada ei saa. Sellisel juhul on halduskohtu otsuse kehtimajäämine vajalik ülejäänud kaebajate õiguste seisukohast.

aset leida pärast kaebuse esitamist⁸⁰² ja mille puhul tuleb menetlus üldjuhul lõpetada:

- kaebaja loobub kaebusest või sõlmib kompromissi;
- vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või nõutav haldusakt on antud või toiming sooritatud;
- pool sureb või lõppeb (HKMS § 152 lg 1 p-d 3–5).⁸⁰³

Sellega aga piirdubki põhimõtteliselt kogu regulatsioon küsimuste kohta, mis võivad tekkida siis, kui pärast haldusakti andmist või toimingu sooritamist muutub kohustamis- või tühistamiskaebus mittelubatavaks või põhjendamatuks.

Sarnased alused kohtumenetluse lõpetamiseks on võimalik leida ka TsMS-st. Nii annavad TsMS § 428 lg 1 p-d 3–4 võimaluse menetluse lõpetamiseks, kui hageja on hagist loobunud või kohus kinnitab poolte sõlmitud kompromissi (analoogiline HKMS § 152 lg 1 p-ga 3). TsMS § 428 lg 1 p 5 järgi on menetluse lõpetamise aluseks see, kui asjas pooleks oleva füüsilise isiku surma korral ei võimalda vaieldav õigussuhe õigusjärglust või juriidiline isik on lõppenud õigusjärglusega (vrd HKMS § 152 lg 1 p 5). Ning ehkki TsMS § 428 ei sätesta selgesõnaliselt sellekohast menetluse lõpetamise alust, on võimalik olukord, kus hageja loobub hagist⁸⁰⁴ või võtab selle tagasi⁸⁰⁵ seetõttu, et kostja on pärast hagi esitamist tema nõude rahuldanud. Sellega on hageja saavutanud oma hagiga taotletud eesmärgi,⁸⁰⁶ st sisuliselt on see võrdsustatav halduskohtumenetluses olukorraga, kus haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt antud või toiming tehtud (HKMS § 152 lg 1 p 4).

Olgu märgitud, et menetluse lõppemise alused võivad iseenesest ilmneda kogu kohtumenetluse vältel, st kõikides kohtuastmetes. Otsesid menetluslikke probleeme sõltuvalt sellest, kas menetlus lõpetatakse esimese astme kohtus või kõrgemas kohtuastmes, ei tohiks see kaasa tuua. Erisusena tähendab menetluse lõpetamine kõrgemas kohtuastmes lihtsalt seda, et tühistada tuleb alama kohtu lahend, kuivõrd üheaegselt ei saa menetlus olla lõpetatud ning samal ajal kehtida sama asja lahendav kohtulahend. Aluse⁸⁰⁷ alama astme kohtulahendi tühistamiseks ja asjas menetluse lõpetamiseks annavad HKMS § 200 p 5 ja § 230 lg 5 p 3.

Järgnevalt vaadeldakse neid menetluse lõpetamise aluseid lähemalt.

⁸⁰² Täielikult ei ole välistatud, et mõni neist alustest võib aset leida ka vaidlustatava haldustegevuse ja kaebuse esitamise vahepeal, st enne kaebuse esitamist. Nt tunnistatakse vaidlustatud haldusakt kehtetuks enne kaebuse esitamist, kuid kaebaja saab sellest teada alles siis, kui ta on juba kaebuse esitanud. Teoreetiliselt on selliseid juhtumeid võimalik nende alustega konstrueerida veel, kuid põhiosas saaksid need sündmused leida siiski aset vaid pärast kaebuse esitamist.

⁸⁰³ HKMS § 152 lg 1 (p-d 1–2) nimetab ka teisi menetluse lõpetamise aluseid, kuid need (sama nõue on esitatud juba varem või ületatud on kaebetähtaega) ei kuulu käesoleva töö teemasse.

⁸⁰⁴ TsMS § 429.

⁸⁰⁵ TsMS § 424.

⁸⁰⁶ Vt RKTko 3-2-1-55-13, p 13.

⁸⁰⁷ Riigikohus käitus samamoodi ka ajal, kui sellist selgesõnalist alust veel polnud, vt RKHKo 3-3-1-59-08, p 11.

4.4.1. Kaebusest loobumine ja kompromiss

Kaebusest loobumine või kompromiss on menetlusosaliste tahtest sõltuv toiming, mis ongi suunatud otseselt kohtumenetluse lõpetamisele. Kaebusest loobumise puhul avaldab sellekohast tahet kaebaja, kompromissi puhul lõpetavad menetlusosalised kohtumenetluse tänu mõlemapoolsetele järeleandmistele.⁸⁰⁸ Kuna tegemist on menetlusosaliste tahtest sõltuva kohtumenetluse lõpetamise viisiga, mis viiakse ellu kohtu teadmisel ja juhtimisel, siis käesoleva töö raames nendega seotud küsimustel pikemalt ei peatuta. Lisaks on nende menetluse lõppemise viiside menetluslik külg reguleeritud seadustikus ka küllaltki põhjalikult.⁸⁰⁹

4.4.2. Poole surm, lõppemine või staatuse muutumine muul moel

Samuti näeb HKMS § 152 lg 1 p 5 ette menetluse lõpetamise poole surma või lõppemise korral, kui õigussuhe, millest vaidlus on tekkinud, ei võimalda õigusjärglust.⁸¹⁰ Käesoleva töö kontekstis⁸¹¹ võib selle aluse puhul probleeme tekitada selle kindlakstegemine, millal ei ole õigusjärglus võimalik. Lihtne on olukord juhul, kus juriidiline isik lõppeb ilma õigusjärglusega – sellisel juhul on võimalik menetlus lihtsalt lõpetada.⁸¹² Kohtupraktikas ei ole aga eriti põhjalikult analüüsitud õigusjärglusega seotud küsimusi füüsilise isiku surma korral. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika järgi võimaldab õigussuhe õigusjärglust füüsilise isiku surma korral näiteks olukorras, kus sureb omandireformi õigustatud subjekt, kes oli esitanud hagi tagastamisele kuulunud varaga tehtud

⁸⁰⁸ F. Hufen (viide 302), lk 565.

⁸⁰⁹ Nii kaebusest loobumise kui kompromissi jaoks on sätestatud ka põhjalikum menetluskord HKMS §-des 153–155.

⁸¹⁰ Füüsilise või juriidilise isiku suhtes ette nähtud üldõigusjärgluse regulatsiooni kohaldatakse HKMS § 29 lg 3 järgi ka vastustaja lõppemise, ühinemise, jagunemise ja kaebuse esemega seotud pädevuse ülemineku korral. Seetõttu saab asuda seisukohale, et ka HKMS § 152 lg 1 p 5 kohaldamisel vastustaja suhtes juhendatakse eelnevalt HKMS § 29 lg-st 3.

⁸¹¹ Poole staatuse muutumisega seotud menetluslikesse probleemidesse käesolevas töös põhjalikumalt ei laskuta. Osutada võib vaid olulisemale – menetlusosalise vahetumisel ei ole vajalik kohtumenetlust protsessiõigusjärglase järgi ümber kohandada, st menetlus peab jätkuma esitatud kaebusest ja kaebuse esitanud isikust tulenevaid asjaolusid arvestades (RKHKo 3-3-1-48-05, p 15). Samas ei ole erinevalt varasemas kohtupraktikas võetud seisukohast (RKHKo 3-3-1-5-11, p 22) HKMS § 29 lg-st 2 tulenevalt vajalik korrata õigusjärglase lisandumisel seni tehtud menetlustoiminguid.

⁸¹² Nt RKHKm 3-3-1-85-13; RKTKo 3-2-1-124-08, p 9. Samas on Riigikohus leidnud ka seda, et kui juriidiline isik lõppeb kassatsioonimenetluse ajal, siis ei pea Riigikohus asjas menetlust lõpetama, Riigikohus teeb asjas ise uue otsuse. RKHKo 3-3-1-72-04, p 16. Selline konstruktsioon on küsitav, sest menetlusseadustikust sellist erisust ei tulene ning kohtulahendi mõju jääb ebaselgeks, kuna kaebajat enam ei ole. On alust arvata, et selline seisukoht oli ajendatud eesmärgist vältida vaidlusaluse maksunõudega seoses vastutusotsuste tegemist (vt samas).

tehingute tühisuse tuvastamiseks.⁸¹³ Õigusjärglus ei ole aga võimalik isikliku kasutusõiguse seadmisega seotud vaidluses, kuna kasutusõigus lõppenuks niikuinii isiku surmaga (asjaõigusseaduse⁸¹⁴ § 228 ja § 210 lg 1).⁸¹⁵ Samuti pole see võimalik eestkoste seadmisega seotud asjas, kui eestkostetav sureb,⁸¹⁶ kui sureb avaldaja, kes taotles täitemenetluse ajatamist,⁸¹⁷ kui sureb isik, kelle suhtes oli esitatud hagi põlvnemise tuvastamiseks ja tema kandmiseks isana hageja sünniakti.⁸¹⁸ Need seisukohad ei pruugi olla aga ülekantavad haldusõigus-suhetele.

Saksa õiguses lõpetatakse kohtumenetlus sellisel juhul siis, kui sureb isikuga seotud haldusakti adressaat⁸¹⁹ või kohustamiskaebuse puhul kaebaja, kui ta oli haldusakti andmise või toimingu sooritamise taotlusega isiklikult seotud.⁸²⁰ Isiklikult seotud haldusaktiks, mille puhul isiku surm lõpetab haldusakti mõju ja millal tuleb seega kohtumenetlus lõpetada, nimetatakse nt asüülitaotlejaks või kaitseväeteenistusest keeldujaks tunnistamist ja samuti ka ametisse nimetamist või ametis edutamist⁸²¹ või kodakondsuse küsimuses antud haldusakti.⁸²² Menetlusega jätkatakse siis, kui haldusakt omab õiguslikku mõju ka isiku pärijatele. Näiteks tuuakse korraldus ehitise lammutamiseks või kasutamise keelamiseks ja sotsiaalabi tagasimaksmise nõue, millel on mõju ka pärijatele.⁸²³

Menetlusosalise staatuse muul moel muutumise all tuleb kõne alla eeskätt tema pankroti väljakuulutamine. Sellist menetluse lõpetamise alust HKMS otsesõnu ette ei näe, küll on aga selline alus kujundatud kohtupraktikas. Nimelt on viitega pankrotiseaduse⁸²⁴ (PankrS) §-le 43 lg-le 2⁸²⁵ asutud seisukohale, et kui maksuotsust vaidlustanud isiku suhtes kuulutatakse välja pankrot ja kohtuotsust ei ole veel tehtud, siis tuleb asjas menetlus lõpetada,⁸²⁶ kuna asi ei kuulu enam halduskohtu pädevusse.⁸²⁷

⁸¹³ RKTkm 3-2-1-20-04, p 25.

⁸¹⁴ RT I 1993, 39, 590; RT I, 25.01.2017, 4.

⁸¹⁵ RKTkm 3-2-1-84-08, p 9.

⁸¹⁶ RKTkm 3-2-1-151-08, p 14.

⁸¹⁷ RKTkm 3-2-1-79-12, p-d 9–10.

⁸¹⁸ RKTkm 3-2-1-174-12, p-d 16–17.

⁸¹⁹ F. Hufen (viide 302), lk 211.

⁸²⁰ B. Clausen (viide 117), VwGO § 161, äärenr 10.

⁸²¹ R. Schmidt (viide 115), lk 156.

⁸²² F. Hufen (viide 302), lk 562.

⁸²³ Samas, lk 211.

⁸²⁴ RT I 2003, 17, 95; RT I, 22.06.2016, 25.

⁸²⁵ PankrS § 43 lg 2 sätestab, et kui enne pankroti väljakuulutamist alanud kohtumenetluses on varaline nõue võlgniku vastu, mille kohta ei ole veel otsust tehtud, jätab kohus nõude hagimenetluses läbi vaatamata. Viidatud kohtulahendites asuti seisukohale, et see põhimõte laieneb ka halduskohtumenetlusele.

⁸²⁶ RKHKm 3-3-1-88-06, p 15; 3-3-1-34-11, p 11.

⁸²⁷ Käesoleval ajal kehtiva HKMS järgi ei saaks enam siiski halduskohtu pädevuse puudumisel menetlust lõpetada (HKMS vr § 24 lg 1 p 1), vaid kaebus tuleks jätta läbi vaatamata või tagastada (HKMS § 151 lg 1 p 1 ja § 121 lg 1 p 1).

4.4.3. Vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine ja nõutava haldusakti andmine või toimingute sooritamise

Järgmine alus menetluse lõpetamiseks on see, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kui kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud (HKMS § 152 lg 1 p 4). Sama paragrahvi teise lõike järgi on erandina võimalik haldusakti õigusvastasuse tuvastamise menetluse jätkumine, kui see on vajalik kaebaja õiguste kaitseks ja kaebaja seda taotleb.⁸²⁸ Niisugune lahendus mahub⁸²⁹ ka Saksamaal VwGO § 113 lg 1 ls-s 4 sätestatu alla.

4.4.4. Tõlgendamise teel leitavad täiendavad alused tühistamisnõude menetluse lõpetamiseks

HKMS § 152 lg 1 sätestab üksnes väga konkreetsed alused kohtumenetluse lõpetamiseks. Need alused ei pruugi olla piisavad, sest nad ei hõlma kõiki juhtumeid, mil kohtumenetlus jõuab tänu vahepealsetele õiguslike või faktiliste asjaolude muutumisele sellisesse punkti, kus kaebuse lahendamine või rahuldamine on muutunud mingil põhjusel võimatuks. Järgnevalt vaadeldakse, kas võimalik on ka HKMS § 152 lg 1 p 4 laiendav tõlgendamine, paigutamaks sinna alla ka teisi juhtumeid. Kuna tühistamis- ja kohustamisnõudele tuleb läheneda siinkohal pisut erinevalt, on selguse ja parema jälgitavuse huvides siinkohal mõistlik kõigepealt käsitleda tühistamiskaebusega seonduvat.

4.4.4.1. Haldusakti kehtetuks tunnistamisega samastatavad juhtumid

Esiteks tuleb märkida, et ehkki grammatiliselt tõlgendades näeb HKMS § 152 lg 1 p 4 menetluse lõpetamise kohustuse ette ainult siis, kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud, st haldusorgani poolt haldusmenetluse käigus kehtetuks tunnistatud, tuleb seda sätet tõlgendada siiski laiendavalt. Tuleb arvestada, et hinnates, kas haldusakt on kehtetuks tunnistatud, kohaldub kõik eelnevalt öeldu selle kohta, mida on kohtupraktikas haldusakti kehtetuks tunnistamiseks loetud – st kui leiab aset haldusakti konkludentne kehtetuks tunnistamine, haldusakti muutmise sildi all toimub haldusakti kehtetuks tunnistamine materiaalses mõttes, eriseaduse alusel antud haldusakt on oma mõjult samasugune

⁸²⁸ Sisuliselt samasugune lahendus oli ette nähtud ka HKMS vr § 24 lg 1 p-s 4. Varasemas regulatsioonis ei olnud selgesõnaliselt sätestatud asja läbivaatamise jätkamise eeldusena kaebaja poolt sellekohase nõude esitamist, ehkki see oli sättest tõlgendamise teel ka tuletatav. Samuti ei olnud menetluse jätkamise eelduseks mitte kaebaja õiguste kaitse vajadus, vaid nagu selle HKMS regulatsiooni järgi tuvastamiskaebuse esitamise eeldusekski põhjendatud huvi olemasolu (HKMS vr § 7 lg 1).

⁸²⁹ “Mahub” selles tähenduses, et HKMS § 152 lg 1 p 4 on menetluse lõpetamise alustelt nimelt VwGO § 113 lg 1 ls-st 4 märksa kitsam. Vt alaptk 4.4.4.2.

varasema haldusakti kehtetuks tunnistamisega või siis on haldusakt tühistatud teises kohtumenetluses.⁸³⁰

4.4.4.2.. Haldusakti mõju lõppemine kui tühistamisnõude menetluse lõpetamise alus

Nagu eelnevalt ilmnas, võib haldusakti igasugune õiguslik mõju lõppeda ka muudel põhjustel peale haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise ning sealjuures toob haldusakti mõju lõppemine toob omakorda alati kaasa selle kehtivuse lõppemise.⁸³¹ Seega on haldusakti mõju lõppemisel selle jätkuva vaidlustamise seisukohast samasugused tagajärjed, nagu oleks haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud – haldusakt ei riku enam isiku õigusi ning selle tühistamine ei ole isiku jaoks enam mingist aspektist vajalik. Järelikult oleks õige ka haldusakti mõju lõppemise ülejäänud juhtudele kohaldada samasuguseid tagajärgi nagu haldusakti tagasiulatuvale kehtetuks tunnistamisele.

Seetõttu tuleb HKMS § 152 lg 1 p 4 regulatsiooni, mis toob välja vaid ühe haldusakti mõju lõppemise alustest – haldusakti kehtetuks tunnistamise – pidada hetkel puudulikuks. Lisaks sellele, et seda normi tuleb hetkel tõlgendada ühelt poolt kitsendavalt (üldjuhul vaid tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisena),⁸³² tuleb seda normi samaaegselt tõlgendada teatud situatsioonides laiendavalt – et selle normiga on lisaks hõlmatud esiteks kõik haldusakti kehtetuks tunnistamisega samastatavad juhtumid⁸³³ ning teiseks ka haldusakti mõju lõppemise juhtumid, mis on oma olemuselt ja mõjult kaebaja jaoks samasugused, nagu oleks haldusakti tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine.⁸³⁴ On ju HKMS § 152 lg 1 p 4 eesmärk reguleerida tegelikult seda, et kui vaidlustatud haldusaktiga isiku õiguste riive ära langeb ja isikul seega tühistamiskaebuse esitamise vajadus samuti lõppeb, siis tuleb menetlus lõpetada, sest haldusakti tühistamine ei ole enam vajalik. Ei ole vahet, kas seejuures toimub haldusakti mõju lõppemine läbi haldusakti kehtetuks tunnistamise või muul moel. Sarnasest põhimõttest lähtudes toetab HKMS § 152 lg 1 p 4 laiendavat tõlgendamist ka K. Siigur, kelle arvates tuleb menetlus HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel lõpetada näiteks juhul, kui kaebaja on kaebuse esitanud talle mingisuguse soodustuse võimaldamisest keelduva haldusakti tühistamiseks ja haldusorgan annab seepeale uue haldusakti, millega vastav soodustus isikule antakse, ilma et varasemat keelduvat haldusakti formaalselt kehtetuks tunnistaks.⁸³⁵

⁸³⁰ Vt lähemalt alaptk 1.2.

⁸³¹ Vt alaptk 1.6.

⁸³² Vt alaptk 1.2.2.

⁸³³ Vt alaptk 4.4.4.1.

⁸³⁴ Sarnaselt põhjendab VwVfG § 43 lg-st 2 lähtuvalt haldusakti mõju lõppemise tähendust D. Ehlers (viide 182), lk 700.

⁸³⁵ K. Siigur (viide 74), HKMS § 152, B, V. Ehkki ilmselt võib asuda seisukohale, et näites toodud olukorras toimub haldusakti konkludentne kehtetuks tunnistamine, kirjeldab toodud näide lõppkokkuvõttes ilmselgelt ikkagi juhtumit, kus vaidlustatud haldusakti mõju lõppeb.

Võrdluseks – Saksa õiguses ei ole piirangut, et menetluse lõpetamise aluseks on üksnes haldusakti kehtetuks tunnistamine. Vastupidi, VwGO § 113 lg 1 ls 4 rõhutab selgelt, et haldusakti mõju võib lõppeda läbi kehtetuks tunnistamise või muul moel.⁸³⁶ Seega tuleneb sealsest õigusest selgesti, et haldusakti mõju lõppemise muud viisid on samastatud haldusakti kehtetuks tunnistamisega. C. Huxholl on selgitanud, et juhtudel, kus haldusakti mõju on lõppenud, ei ole tühistamiskaebuse rahuldamine ja haldusakti tühistamine vajalik sellepärast, et kui faktiline olukord on kujunenud selliseks, mida ei ole võimalik enam tagasi täita, siis ei ole vajadust kõrvaldada ka õiguslikku takistust (haldusakti näol) vaidlusaluse küsimuse uuesti lahendamiseks.⁸³⁷ Muus osas on lahendus Eesti õigusele sarnane – nimelt tuleneb VwGO § 113 lg 1 ls-st 4, et kui haldusakti mõju on lõppenud, siis kohtumenetlus lõpetatakse, välja arvatud juhul, kui kaebajal on põhjendatud huvi vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks (vrd HKMS § 152 lg 2).

Selline tõlgendus, et menetlus tuleb lõpetada selle sätte alusel ka kõigil muudel juhtudel, kui haldusakti mõju on lõppenud haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisega võrreldaval viisil, on kaebaja jaoks ka soodsam, kui oleks eelnevalt alaptk-s 4.3.1 vaadeldud lahendus, st kaebuse tagastamine või läbi vaatamata jätmine HKMS § 121 lg 2 p-de 1–2 ja § 151 lg 2 p 1 alusel. Nagu märgitud,⁸³⁸ ei oleks kaebajal kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise korral võimalust menetluskulude hüvitamisele ega tuvastamiskaebusele üleminekule, kuid juhul, kui kaebuse menetlus hoopiski lõpetataks HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel, oleks kaebajal võimalus nii saada tagasi nii kantud menetluskulud kui minna üle tuvastamiskaebusele (HKMS § 108 lg 6 ja § 152 lg 2).

Ka Riigikohus on leidnud, et kui haldusakti mõju on täielikult lõppenud, on tühistamiskaebus õiguskaitsevajaduse äralangemise tõttu menetluslikult lubamatu ning lähtuda tuleb analoogiast HKMS § 152 lg 1 p-ga 4.⁸³⁹ Seega kinnitab ka kohtupraktika, et HKMS § 152 lg 1 p 4 laiendav tõlgendamine ja samasuguse tagajärje kohaldamine ka muudele haldusakti mõju lõppemistele peale haldusakti kehtetuks tunnistamise on põhimõtteliselt võimalik. Selline laiendav tõlgendamine on praeguses olukorras siiski vaid hädalahendus. Normi selguse ja arusaadavuse huvides oleks seadusandjal mõistlik see puudus kõrvaldada ja HKMS § 152 lg 1 p-s 4 üheselt sätestada, et menetluse lõpetamise aluseks on ka see, kui haldusakti mõju on lõppenud (või väljendada seda põhimõtet muude terminitega).

⁸³⁶ VwGO § 113 lg 1 ls 4 sätestab “Hat sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt ...“. Seda võiks tõlkida: “Kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud või selle mõju muul moel lõppenud ...“.

⁸³⁷ C. Huxholl (viide 104), lk 87.

⁸³⁸ Vt alaptk 4.3.1.3.

⁸³⁹ RKHKo 3-3-1-44-14, p 12. Viidatud seisukoht oli öeldud abstraktselt, konkreetselt lahendatavas haldusasjas oli Riigikohtu arvates haldusakti mõju säilinud. Sama seisukoht ka TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445, p 26. Sama lahendus selgemalt TrtRnKm 19. jaanuar 2017, 3-15-3126, p 13.

4.4.5. Tühistamisnõude menetluse lõpetamise muud võimalikud alused

Vajadus tühistamisnõude menetluse lõpetamiseks ei pruugi piirduda siiski vaid olukordadega, kus haldusakti mõju on lõppenud. Ette võib tulla muid olukordi, kus tõusetub küsimus, kas tühistamisnõude menetlust ei peaks lõpetama. Vähemalt mööndakse sellist võimalust Saksamaal. Nimelt tuleneb VwGO § 161 lg-st 2, et kui õiguslik vaidlus kohtuasjas on lõppenud (*die Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache*⁸⁴⁰), siis lõpetab kohus määrusega menetluse⁸⁴¹ ja jagab oma mõistlikul äranägemisel menetluskulud. Seda, milline võib menetlust lõpetav sündmus olla, sealne protsessiõigus ei ütle.⁸⁴² Silmas peetakse nõuet lõpetavat sündmust, st sellist sündmust, mis muudab kaebaja jaoks nõude menetlemise jätkamise mõttetuks.⁸⁴³ Sellisel juhul muutub kaebus tagantjärele kaebajast sõltumatudel asjaoludel lubamatuks või põhjendamatuks.⁸⁴⁴ Sündmustena võivad kõne alla tulla kõik elus toimuvad faktilised muudatused, mis on seotud asjaolude, protsesside, seisundite, seoste, suhete ja omadustega või siis käimasolevast vaidlusest ettejäetud õiguslikud protsessid (tehingud, õigussuhted, õigustkujundavad kohtuotsused ja haldusaktid), mis ei ole põhjustatud käimasolevast kohtuprotsessist, vaid on sellest sõltumatuna põhjustatud muudest asjaoludest ning mille esinemine viib sellisel kujul esitatud kaebuse lubamatuse või põhjendamatuseni.⁸⁴⁵

Esiteks on võimalikud erinevad sündmused, mis Eesti õiguses on sätestatud HKMS-s. Nii on nimetatud kaebaja surma isikuga seotud vaidluste puhul (vrd HKMS § 152 lg 1 p 5) ja vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamist või kaebaja taotluse tunnustamist või rahuldamist haldusorgani poolt (vrd HKMS § 152 lg 1 p 4).⁸⁴⁶ Samuti on nimetatud sündmusi, mis eelnevalt haldusakti mõju

⁸⁴⁰ Tihti kasutatakse samas tähenduses ka mõistet *die Erledigung der Hauptsache*. Nende kahe mõiste omavahelist erinevust ei ole lõpuni piiritletud. B. Clausing eristab neid mõisteid selliselt, et “die Erledigung der Hauptsache” tähendab objektiivset sündmust ilma selle vahe- tute protsessuaalsete tagajärgedeta. Mõiste “die Erledigung des Rechtsstreits in der Haupt- sache” all mõistab ta aga kohtumenetluse lõppemise kindlat vormi menetlusosaliste avalduse alusel. Vt B. Clausing (viide 117) VwGO § 161, äärenr 8. Eesti keeles ja käesoleva uurimuse raames puudub nii täpseks eristamiseks vajadus. Olgu märgitud, et eelpool (alaptk 1.6.) käsitletud haldusakti mõju lõppemist käsitatakse erandina sellest olukorrast (st, et VwGO § 113 lg 1 ls 4 on erinorm § 161 lg 2 suhtes). Vt P. Reimer (viide 44), lk 263.

⁸⁴¹ F. Hufen (viide 302); lk 562; W.-R. Schenke (viide 105), lk 384. Sealjuures eristatakse seda, kas menetluse lõpetamisega on sellisel juhul nõus mõlemad menetlusosalised või mitte. Kui kaebaja esitab menetluse lõpetamise avalduse ja vastustaja sellega nõustub, siis lõpetab see otseselt menetluse, sõltumata sellest, kas menetlust lõpetav sündmus tegelikult aset leidis. Kui aga vaid üks pool menetluse lõpetamist taotleb, kuid teine pool aga sellele vastu vaidleb, otsustab menetluse lõpetamise kohus. Vt nt W.-R. Schenke (viide 105), lk 383–384.

⁸⁴² B. Clausing (viide 117) VwGO § 161, äärenr 9.

⁸⁴³ W.-R. Schenke (viide 105), lk 383.

⁸⁴⁴ J. Hüttenbrink, E, IV, äärenr 345. Teoses W. Kuhla, J. Hüttenbrink, J. Endler. Der Ver- waltungsprozess. 3. Auflage. München: C.H.Beck 2002.

⁸⁴⁵ J. Brandt (viide 52), lk 1021–1022.

⁸⁴⁶ F. Hufen (viide 302), lk 562.

lõppemise kohta kirja pandut arvestades võiksid liigitada haldusakti mõju lõpetavateks sündmusteks – nt ajahetke möödumine, millega oli kohustuse kestmine või taotletud soodustuse määramine seotud, samuti ka vaidlusega seotud kinnisasja võõrandamine.⁸⁴⁷ Asjaolu, et kaebaja kaotab mingil põhjusel motivatsiooni haldusasja menetlusega jätkamiseks ning seda ei tingi asjaolude objektiivne muutumine, ei tähenda vaidluse lõppemist.⁸⁴⁸

Seega võivad menetlust lõpetavad sündmused olla Eesti õiguskorda arvestades sellised, mis on juba HKMS § 152 lg-s 1 sätestatud või siis sellised, mille puhul saab lugeda haldusakti mõju lõppenuks ja millele saab kohaldada seega samuti HKMS § 152 lg 1 p 4 regulatsiooni (vt alapeatükk 4.3.1.). Kuid B. Clausing on rõhutanud, et sündmused, mis kohtumenetluse lõpetavad, ei pruugi piirduda üksnes nende sündmustega, mis haldusakti mõju lõpetavad. Lisaks sellele loetakse kohtuvaidlus lõppenuks ka siis, kui haldusakt kehtib edasi, kuid mingitel põhjustel “langeb ära kaebus ise”. Näiteks loetakse Saksa-maa kohtupraktikas selliseks olukorraks juhtumit, kus vaidlustatud haldusakt omandab tagasiulatuvalt nõuetekohase õigusliku aluse ja jääb edasi kehtima.⁸⁴⁹ Seega võib sündmuste ring, mis võib viia kohtumenetluse lõpetamiseni, olla laiem kui sündmuste ring, mis viib haldusakti mõju lõppemiseni.

Töö autor mõonab, et selline olukord võib tekkida sobivate asjaolude kokkulangemisel ka Eesti õiguses. St tekkida võib olukord, kus haldusakti mõju ei ole otseselt lõppenud ning puuduvad ka alused kaebuse tagastamiseks või läbi vaatamata jätmiseks või menetluse lõpetamiseks, kuid sellegipoolest tühistamiskaebust mingi muu asjaolu tõttu rahuldada ei saa. Eeskätt meenuvad siin eelnevalt kirjeldatud näited kohtupraktikast, kus erinevate muudatuste tõttu faktilises või õiguslikus olustikus oli välistatud tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamine.⁸⁵⁰ Võimalik, et selliseid olukordi võib tekkida veelgi. Kehtiva õiguse järgi sellisel juhul otsest alust menetluse lõpetamiseks ei esine. Ei ole välistatud, et seadusandjal tasuks ka selle võimaluse peale mõelda. Töö autor selle küsimuse reguleerimist menetluse lõpetamise instituudi abil isiklikult pigem siiski ei toeta. Arvestades seda, et selliseid olukordi esineb pigem vähe⁸⁵¹ ning samal ajal on tõenäoliselt sageli tegemist ka põhjalikku kaalumist vajava küsimusega, võib mõistlikum olla lahendada kaebus siiski otsusega, jättes vajadusel kaebuse rahuldamata, st nagu on tehtud senini.⁸⁵²

⁸⁴⁷ Samas. Sarnased näited ka C. Deckenbrock. W. Dötsch. Die Erledigung in der Hauptsache im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/8, lk 689.

⁸⁴⁸ B. Clausing (viide 117) VwGO § 161, äärenr 11 J. Brandt (viide 52), lk 1022.

⁸⁴⁹ B. Clausing (viide 117) VwGO § 161, äärenr 10.

⁸⁵⁰ Vt alaptk 3.2.2. Kui toetada ka konkursisituatsioonides lähenemist, et pärast lepingu sõlmimist ei ole kaebaja eesmärk enam saavutatav, siis tuleksid ka need kõne alla (alaptk 3.2.1).

⁸⁵¹ Vähemalt töö koostamisel kasutatud kohtupraktikast nähtus selliseid olukordi pigem harva.

⁸⁵² Arvestades selliste asjade tõenäoliselt väikest arvu, on ressursi säästmise võimalused menetluse lõpetamise puhul pigem väikesed. Samuti võib täiendava menetlusliku instituudi loomine, mis ei ole otseselt hädavajalik, kokkuvõttes põhjustada hoopis täiendavaid menetluslikke probleeme.

4.4.6. Menetluse lõpetamine kohustamismõnede puhul

Kohustamismõnede osas sätestab HKMS § 152 lg 1 p 4, et menetlus lõpetatakse, kui kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud. Teisisõnu tuleb menetlus lõpetada siis, kui kohustamismõnede esitaja on oma eesmärgi saavutanud.

Sarnaselt tühistamiskaebusega võib kohustamiskaebuse puhul küsida, kas ajalisest faktorist tingituna võib esineda ka muid menetluse lõpetamise aluseid, mis ei mahu otseselt nõutava haldusakti andmise või toimingu sooritamise alla. Eesti kohtupraktikas on tüüpilise kohustamiskaebuse rahuldamist võimatuks muutva aluse ilmnemisel – õiguslikud või faktilised asjaolud muutuvad selliselt, et kohustamismõnet ei oleks kohtuotsuse tegemise hetkel võimalik enam rahuldada (nt kinni peetav vabaneb vanglast) – pigem kaebus rahuldamata jäetud.⁸⁵³ Saksa õiguses räägitakse aga ka kohustamismõnede lõppemisest, mis toob kaasa vaidluse lõppemise haldusasjas ning seega ka menetluse lõpetamise VwGO § 161 lg 2 järgi.⁸⁵⁴ Sellisel juhul räägitakse kohustamismõnede lõppemise alusena lisaks haldusakti väljaandmisele või toimingu sooritamisele ka taotluse esemega seotud ajalise piirangu möödumist, taotluse tagasivõtmist või siis õigusnormide tagasiulatuvat muutmist selliselt, et taotlus muutub perspektiivituks.⁸⁵⁵ Nt võib isik olla esitanud kohustamismõnede ehitusloa väljaandmiseks, kuid võtab hiljem ehitusloa väljaandmise taotluse tagasi või muudetakse detailplaneeringut selliselt, et ehitamine soovitud viisil ei ole enam võimalik.⁸⁵⁶ Seega võib sisuliselt lugeda siia alla kuuluvaks ka kõik need olukorrad, kus kohustamiskaebuse rahuldamine on õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu muutunud võimatuks.

Võimalik, et HKMS-s tasuks kohustamismõnede menetluse lõpetamise aluseid laiendada, sest praegune lahendus, kus alati tuleb kohustamiskaebus sisuliselt lahendada, st sh ka siis, kui on ilmne, et kohustamismõnet ei saaks asjaolude muutumise tõttu enam niikuinii rahuldada, ei pruugi olla kohtu ja menetlusosaliste ressursi raiskamise tõttu mõistlik.

Olgu märgitud, et Eesti kohtupraktikas kohaldatakse kohustamiskaebuse puhul HKMS § 152 lg 1 p-i 4 küllaltki kitsalt ja kooskõlas normi sõnastusega. Nii on Riigikohus leidnud, et olukorras, kus isik on esitanud keelduva haldusakti peale tühistamis- ja kohustamismõnede ning haldusorgan on kohtumenetluse kestel haldusakti kehtetuks tunnistanud ja taotluse lahendamiseks menetluse uuendanud, on küll võimalik menetluse lõpetamine tühistamismõnede osas, kuid mitte kohustamismõnede osas, kuna kaebuses nõutud haldusakti ei ole antud.

⁸⁵³ RKHKo 3-3-1-77-09; TrtRnKo 20. jaanuar 2012, 3-10-2051. Mõlemas asjas oli kinni peetav vanglast vabanenud ja vangla vastu esitatud kohustamismõnede rahuldamine polnud seetõttu võimalik.

⁸⁵⁴ B. Clausing (viide 117), VwGO § 161, äärenr 10.

⁸⁵⁵ Samas.

⁸⁵⁶ W.-R. Schenke (viide 105), lk 383.

Haldusmenetluse uuendamine ei ole võrdväärne uue sisulise otsusega, mida soovis kaebaja.⁸⁵⁷

Selline lahendus võib olla vaieldav, sest kui keelduv haldusakt on juba kehtetuks tunnistatud, on selge, et haldusorgan peab niikuinii isiku taotluse uuesti läbi vaatama, st, et kohustamismõnede alus langeb mingil hetkel ära. Lisaks võib menetluse jätkumine kaasa tuua täiendavaid menetluslikke probleeme.⁸⁵⁸ Positiivne võib olla aga see, et sellisel juhul selgub jätkuvas kohtumenetluses, milline oleks haldusorgani jaoks õige käitumine⁸⁵⁹ ning kaebuse rahuldamise korral säilib kaebajal võimalus menetluskulude hüvitamisele.⁸⁶⁰

4.5. Kokkuvõte

Aja möödumine või selle kestel aset leidnud sündmused võivad anda kaebuse lõpptulemuseks erinevaid lahendusi. Eesti kohtupraktikast nähtus selge tendents, et enamasti lahendatakse hoolimata vahepealsetest mõjutustest kaebus ikkagi sisuliselt ning valdavalt tähendas see kaebuse rahuldamata jätmist. Nii on kaebusi jäetud rahuldamata põhimõtteliselt kõigil eelnevalt käsitletud juhtudel: kui haldusakti mõju lõppeb, kui kohustamiskaebuses nõutud toimingut pole enam võimalik sooritada, kui kaebaja eesmärki pole võimalik saavutada või kui kaebuse esitamine on esitatud haldusakti andmisest oluliselt hiljem.

Lisaks sellele on võimalik ka teatud juhtudel kaebus tagastamata või läbi vaatamata jätta. Kehtivast õigusest annavad selleks aluse eeskätt HKMS § 121 lg 2 p-d 1–2,⁸⁶¹ mis võimaldavad kaebuse tagastada, kui kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus või kaebusega pole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. On võimalik, et nii mõnigi aja möödumise tõttu kaebuse sisulist lahendamist mõjutav tegur võib olla käsitatav alusena, mille puhul saab rääkida kaebeõiguse ilmselgest puudumisest või kaebuse eesmärgi saavutamise võimatusest. Kas niisuguse juhtumiga on tegemist konkreetset juhul, sõltub vastavatest asjaoludest.

⁸⁵⁷ RKHKm 3-3-1-60-14, p 15.

⁸⁵⁸ Nt on tõenäoline, et haldusorgan jõuab uues haldusmenetluses isiku taotluse lahendamiseks lõpule kiiremini kui lõppeb kohtumenetlus, kus alles lahendatakse küsimust, kas tuleks kohustada haldusorganit seda taotlust lahendama. Nii juhtus ka kõnealuses asjas (vt TrtHKo 25. november 2015, 3-15-1229, p-d 18–23). Segaduste vältimiseks liitis halduskohus algse ja hilisema keeldumisega seotud kaebused ühte menetlusse (TrtHK 26. juuni 2015. a määrus haldusasjades nr 3-15-1229 ja 3-13-530), ehkki Riigikohtu arvates tulnuks juhul, kui haldusorgan teeb selles asjas kohtumenetluse kestel uue otsuse, täiendada kaebajal senist kaebust HKMS § 49 lg 1 alusel uue haldusotsuse peale esitatava nõudega (RKHKo 3-3-1-60-14, p 18). Olgu märgitud, et selles asjas jäi lõppkokkuvõttes kaebus ikkagi rahuldamata ja menetluskulud samuti kaebaja kanda (TrtRnKo 29. november 2016, 3-15-1299).

⁸⁵⁹ Ka kõnealuses asjas on võimalik mõista, et see oli üheks ajendiks menetluse jätkamiseks. Täpsemalt loeti, et isik on soovinud üle minna lõppenud tühistamismõnodelt tuvastamismõnde (vt RKHKo 3-3-1-60-14, p 18).

⁸⁶⁰ Tõsi, menetluse lõpetamise korral on kaebajal samuti võimalus menetluskulude hüvitamisele HKMS § 108 lg 6 järgi ja seal sätestatud tingimuste täitmisel.

⁸⁶¹ Kaebuse läbi vaatamata jätmisel kohalduvad koostoimes HKMS § 151 lg 2 p-ga 1.

Kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise positiivne omadus väljendub selles, et see aitab kokku hoida nii kohtute kui menetlusosaliste ressursi. Selle lahenduse puuduseks on aga see, et kaebajal puudub võimalus minna üle tuvastamiskaebusele ning samuti pole tal kehtiva HKMS järgi õigust menetluskulude hüvitamisele.

Mõlemad võimalused on aga olemas siis, kui menetlus lõpetatakse. Kehtivas õiguses on HKMS § 152 lg 1 p-des 3–5 sätestatud aga ainult väga konkreetsed ja piiratud alused menetluse lõpetamiseks, mis oleksid kohaldatavad ka siis, kui menetluse lõpetamise tingib ajaline faktor. Seetõttu on töös tehtud ettepanek, et seni, kuni seadusandja pole regulatsiooni täiustanud, tuleks HKMS § 152 lg 1 p-i 4 tõlgendada laiendavalt ning samast regulatsioonist juhinduda ka kõikidel neil juhtudel, kui haldusakti mõju on lõppenud sarnasel viisil, nagu oleks haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Selline tõlgendus oleks kooskõlas ka arvestatava osaga kohtupraktikast. Välistatud ei ole, et samamoodi tuleks käituda ka ülejäänud juhtudel, mis ei pruugi olla otseselt käsitatavad haldusakti mõju lõppemisena, kuid mis ometigi tekitavad lõppkokkuvõttes samasuguse situatsiooni, kuna muudavad kaebuse sisulise lahendamise võimatuks. Korrektne oleks aga, kui seadusandja laiendaks HKMS § 152 lg-s 1 sätestatud tühistamiskaebuse menetluse lõpetamise aluseid.

Kaaluda tasuks ka kohustamisnõude menetluse lõpetamise aluste laiendamist, sest praegune lahendus, kus alati tuleb kohustamiskaebus otsusega sisuliselt lahendada, st sh ka siis, kui on ilmne, et kohustamisnõuet ei saaks asjaolude muutumise tõttu enam niikuinii rahuldada, ei pruugi olla kohtu ja menetlusosaliste ressursi raiskamise tõttu mõistlik.

5. peatükk

ÜLEMINEK TUVASTAMISKAEBUSELE

5.1. Tuvastamiskaebusele üleminek HKMS § 152 lg 2 järgi ning tuvastamiskaebusele üleminek muudel juhtudel

Alternatiivina menetluse lõpetamisele on HKMS § 152 lg 2 järgi võimalik jätkata menetlust haldusakti õigusvastasuse või haldusakti andmata või toimingu sooritamata jätmise õigusvastasuse tuvastamiseks, kui see on vajalik kaebaja õiguste kaitseks ja kaebaja seda taotleb. Sellise tuvastamiskaebusele ülemineku peamine eesmärk on tagada menetlusökoonomia põhimõtte ja kaebaja huvide kaitse olukorras, kus on mingil põhjusel vajalik välja selgitada, kas haldusorgan tegutses õigusvastaselt või mitte. Menetlusökoonomia põhimõttega oleks vastuolus selline lahendus, kus isik peaks pärast tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamata jätmist pöörduma tuvastamiskaebusega uuesti halduskohtusse.⁸⁶²

HKMS § 152 1 p 4 ja lg 2 annavad hetkel võimaluse tuvastamiskaebusele üleminekuks üksnes väga konkreetsetel juhtudel – kui vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud. Põhimõtteliselt analoogiline regulatsioon on sätestatud Saksa õiguses VwGO § 113 lg 1 ls-s 4.⁸⁶³ Kui aga HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2 võimaldavad tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku vaid juhul, kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud, siis VwGO § 113 lg 1 ls 4 võimaldab seda lisaks ka juhtudel, kui haldusakti mõju on muul moel lõppenud.⁸⁶⁴ Nagu eelnevalt leitud, tuleb ka Eestis tõlgendada HKMS § 152 lg 1 p-s 4 sätestatud tühistamiskaebuse menetluse lõpetamise aluseid avaramalt, lugedes selle alla kuuluvaks ka esiteks haldusakti tühistamisega võrdustatavad juhtumid ning teiseks haldusakti mõju lõppemise juhtumid.⁸⁶⁵ Samuti kuuluvad siia alla juhtumid, kus tühistamis- või

⁸⁶² RKHKo 3-3-1-33-05, p 15.

⁸⁶³ Siinkohal tasub märkida, et Eesti õigusloomes ega -kirjanduses ei kasutata sellise tuvastamiskaebuse alaliigi (st algsest tühistamis- või kohustamisnõudest tuvastamisnõudeks muutunud kaebusele) tähistamiseks eraldi terminit. Saksa õiguskirjanduses on selle kaebuseliigi tähistamiseks kohtupraktikas ja õiguskirjanduses üldlevinud termin "Fortsetzungsfeststellungsklage" (vt nt D. Ehlers (viide 182), lk 699). Eesti kohtupraktikas on kasutatud selle kaebuseliigi tähistamiseks samuti terminit "jätkutuvastamiskaebus" (TrtRnKm 11. aprill 2014, 3-12-741). Käesoleva töö autor ei näe eraldi termini juurutamiseks siiski otsest vajadust, sest senises kohtupraktikas ja õiguskirjanduses on tuvastamiskaebusele üleminekuga seonduvaid küsimusi suudetud käsitleda piisavalt selgelt ja lühidalt ning ülearuse kohmakuseta ka ilma eraldi terminit kasutamata.

⁸⁶⁴ VwGO § 113 lg 1 ls 4 sätestab, et kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud või selle mõju on muul põhjusel lõppenud, siis tuvastab halduskohus, et see oli õigusvastane, kui kaebajal on selliseks tuvastamiseks põhjendatud huvi.

⁸⁶⁵ Vt eelnevalt alaptk 4.4.4.

kohustamiskaebuse⁸⁶⁶ eesmärk on muul põhjusel mittesaavutatav.⁸⁶⁷ Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et ka neil laiendava tõlgendamise juhtudel, kus menetlus kuuluks muidu lõpetamisele, kuulub kohaldamisele HKMS § 152 lg 2 ning isikul peab olema võimalus vajaduse korral tuvastamiskaebusele üle minna. Sama lähenemist on juba Eesti kohtupraktikas esitatud. Nii on Riigikohus toonitanud näiteks, et kui kohtumenetluse ajal muutunud asjaolude tõttu ei ole vastustajal kohustamisnõuet enam võimalik faktiliselt täita ja kaebus tuleks seetõttu rahuldamata jätta, peaks kohus andma kaebajale võimaluse minna kohustamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele.⁸⁶⁸ Samamoodi on kohtupraktikas ka tühistamiskaebuse puhul rõhutatud, et kui selle rahuldamine on muutunud mingil põhjusel võimatuks, tuleb isikule anda võimalus tuvastamiskaebusele üleminekuks.⁸⁶⁹

Järgnevalt vaadeldakse lähemalt mõningaid probleeme, mis võivad tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul tekkida.

5.1.1. Kaebaja õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul

Kuna halduskohtumenetluse eesmärk on HKMS § 2 lg-st 1 tulenevalt eeskätt isiku õiguste kaitse, siis peab olukorras, kus vaidlustatud haldustegevuse mõju on juba lõppenud (kas haldusakt on juba kehtetuks tunnistatud või soovitud haldustegevus sooritatud), kontroll juba lõppenud mõjuga haldustegevuse üle olema eriliselt põhjendatud.⁸⁷⁰ Eristada tuleb siin tuvastamiskaebusele üleminekut HKMS § 152 lg 2 alusel ja tuvastamiskaebusele üleminekut muudel juhtudel.

⁸⁶⁶ Kui eelnevalt on kasutatud haldusakti mõju lõppemise mõistet, siis siinkohal tasub viidata, et Saksa õiguses räägitakse ka kohustamisnõude lõppemisest või ammendumisest (*die Erledigung des Verpflichtungsbegehrens*). Nt kui lõbustuspark soovib luba kindlal kuupäeval toimuva rahvapeo ajal tegutsemiseks ning haldusorgan ei reageeri sellele, on pärast selle kuupäeva möödumist kohustamisnõue lõppenud/ammendunud (Vt S. Detterbeck (viide 114) lk 601).

⁸⁶⁷ Vt eelnevalt alaptk-d 4.4.5.-4.4.6.

⁸⁶⁸ RKHKo 3-3-1-77-09, p 12. Samuti ei ole näiteks võimalik rahuldada kohustamiskaebust, milles kaebaja soovis ülikooli kohustamist õppeainete läbimise võimaldamiseks, bakalau-reuse õppekava vahetamiseks magistriõppekava vastu ning õppeainetele registreerimiseks koos nende õppeainete tulemustega, kui kohtuotsuse tegemise ajaks oli isik vastava õppe-astme juba läbinud. Sellisel juhul saab isik üle minna tuvastamiskaebusele, kui ta soovib esitada kahju hüvitamise nõude enamakstud õppeteenustasu tagastamiseks (RKHKo3-3-1-68-12, p 29.5).

⁸⁶⁹ Nt RKHKo 3-3-1-6-05, p 20; 3-3-1-18-07, p 25. Sama ka alama astme kohtute praktikas, vt nt TrtHKo 4. september 2015, 3-14-52338, p 25.

⁸⁷⁰ V. Mehde. Verwaltungskontrolle als Daueraufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. – Die Verwaltung 2010/3, lk 388.

5.1.1.1. Õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul HKMS § 152 lg 2 alusel

HKMS § 152 lg 2 sätestab tuvastamiskaebusele ülemineku ühe eeldusena selle, et üleminek oleks vajalik kaebaja õiguste kaitseks. HKMS vr-ga võrreldes torkab HKMS § 152 lg 2 juures silma, et ehkki võimalus tuvastamiskaebusele üleminekuks oli sätestatud ka varem (vrd HKMS vr § 24 lg 1 p 4), oli tollal tuvastamiskaebusele ülemineku eelduseks põhjendatud huvi olemasolu. Põhjus peitub ilmselt puhtalt halduskohtuliku kaebeõiguse muutunud regulatsioonis. Kui varem oli tuvastamiskaebuse esitamise eelduseks põhjendatud huvi olemasolu (HKMS vr § 7 lg 1 ls 2) ja vastavalt oli põhjendatud huvi vajalik ka tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul, siis praegu saab isik HKMS § 44 lg 1 ja § 45 lg 2 ls 1 järgi kõigi kaebuse liikidega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks ning tuvastamiskaebuse esitamise täiendav piirav kriteerium on, et õiguste kaitseks ei oleks tõhusamaid vahendeid. Sellest muudatusest tulenevalt on mõnevõrra muutunud ka HKMS § 152 lg-s sätestatud tuvastamiskaebusele ülemineku eeldus – tuvastamiskaebusele üleminek on samuti lubatav vaid siis, kui see on vajalik isiku õiguste kaitseks.

Laiemalt võttes on seega kehtiva HKMS järgi küsimus, millal on tuvastamiskaebusele üleminek kaebaja õiguste kaitseks vajalik, taandatud küsimusele, millal on isikul üldse õigus kaebusega halduskohtusse pöörduda. On ju nii kaebeõiguse üldregulatsioon HKMS § 44 lg-s 1 kui ka tuvastamiskaebusele ülemineku eeldus HKMS § 152 lg-s 2 sõnastatud sarnaselt – mõlemal juhul peab see olema vajalik kaebaja õiguste kaitseks. Jätakuvalt tuleb seega silmas pidada, et tulenevalt halduskohtumenetluse subjektiivse õiguskaitse põhimõttest⁸⁷¹ peab kaebus ka muudetud kujul vastama HKMS § 44 lg-s 1 sätestatud eesmärgile ning olema sihitud kaebaja õiguste kaitsele. Ehk teisisõnu tuleb seda, kas kaebajal on õigus tuvastamiskaebusele üle minna, kontrollida samasugustest kriteeriumitest lähtudes, nagu kontrollitakse tuvastamiskaebuse esitamise õigust ennast.⁸⁷²

Kehtivas HKMS-s sätestatud kaebaja õiguste kaitse vajadus kui kaebeõiguse kriteerium on küll HKMS vr-ga võrreldes sõnastatud pisut teistmoodi,⁸⁷³ kuid sisuliselt ei ole selles osas kaebeõiguse kriteeriumid muutunud.⁸⁷⁴ Õiguste kaitse vajadus eeldab olemuslikult seda, et isiku õigusi vähemalt isiku arvates rikutakse. Vastasel juhul puudub tal vajadus oma õiguste kaitseks.

Tõsi, HKMS § 152 lg p 2 kontekstis on õiguste kaitse vajaduse määratlemine siiski keerulisem, kuna erinevalt vanast regulatsioonist ei ole tühistamis- või kohustamiskaebuse esitamise õiguse üldregulatsiooni (HKMS § 44 lg 1) ja tuvastamiskaebusele ülemineku eriregulatsiooni (HKMS § 152 lg 2) vahel enam

⁸⁷¹ RKHKo 3-3-1-86-04, p 13.

⁸⁷² TrtRnKm 11. aprill 2014, 3-12-741, p 14.

⁸⁷³ HKMS § vr § 7 lg 1 järgi oli kaebeõigus isikul, kelle õigusi rikuti või kelle vabadusi piirati.

⁸⁷⁴ E. Vene (viide 74), HKMS § 44, A, 1.

sisuliselt mingit erinevust. Võib tekkida küsimus, mis vajadus haldusakti vaidlustanud isikul oma õiguste kaitseks siis veel on, kui nt haldusakti mõju on juba lõppenud.

Osaline vastus sisaldub HKMS § 45 lg 2 ls-tes 2–3, mille järgi võib isik esitada enne kahju hüvitamise kaebust tuvastamiskaebuse selle haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks, millega võidi kahju tekitada, välja arvatud juhul, kui selline hüvitamiskaebus oleks ilmselgelt perspektiivitu.⁸⁷⁵ Sarnane seisukoht oli kohtupraktikas üldaktsepteeritud ka HKMS vr kehtivuse ajal⁸⁷⁶ ning on seda jätkuvalt.⁸⁷⁷ Seega tuleb kindlasti aktsepteerida tuvastamiskaebusele ülemineku õigust isiku puhul, kes kavatseb esitada vaidlustatud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude, (välja arvatud ilmselgelt perspektiivitu hüvitamisnõude puhul). Sarnasel põhjusel ja kriteeriumitel aktsepteeritakse tuvastamiskaebusele üleminekut ka Saksa õiguses VwGO § 113 lg 1 ls 4 alusel.⁸⁷⁸

Ka ülejäänud õiguste kaitse vajaduse aspektides on ilmselt õige tugineda varasemas kohtupraktikas kujundatud kriteeriumitele tuvastamiskaebuse esitamise eelduseks oleva kaebeõiguse osas.⁸⁷⁹ Riigikohus on selgitanud, et tuvastamiskaebuse esitamiseks peab isikul olema esiteks vaidlustatud haldusaktiga otsene ja isiklik puutumus (haldusakt peab omama vahetut mõju isiku õigustele). Teiseks peab soovitud tuvastus andma isikule ka selge eelise ehk õigusliku kasu – see tähendab, et õigusvastasuse tuvastamine peab aitama seda taotlenud isikut edaspidi tema rikutud subjektiivsete õiguste kaitset⁸⁸⁰ või teostamisel.⁸⁸¹ Lühidalt sõnastatuna koorub sellest selgitusest välja seega tõdemus, et tuvastamiskaebuse esitamine peab olema vajalik mingil moel isiku õiguste kaitseks, mis ongi HKMS § 152 lg 2 abstraktses-faktilises koosseisus sätestatud eeldus tuvastamiskaebusele üleminekuks. Teisisõnu peaks kaebuse

⁸⁷⁵ Näiteks võib kahju hüvitamise nõue olla perspektiivitu seetõttu, et isik ei kasutanud õigeaegselt esialgseid õiguskaitsevahendeid, nagu nõuab RVastS § 7 lg 1. Sellisel juhul ei ole tuvastamiskaebuse esitamine lubatav. Vt RKHKo 3-3-1-28-15, p 20; TrtRnKm 23. mai 2014, 3-12-1801, p-d 17-19.

⁸⁷⁶ Vt nt RKHKo 3-3-1-11-02, p 15; 3-3-1-4-10, p 14; RKHKm 3-3-1-88-09, p 11.

⁸⁷⁷ RKHKo 3-3-1-33-13, p-d 13 ja 15.

⁸⁷⁸ Saksa õiguses tuuakse põhjenduseks, miks on tuvastamiskaebusele üleminekuks lubatud olukorras, kus isik soovib esitada hiljem kahju hüvitamise nõude, eeskätt menetlusökoonomia aspekt. Sarnaselt HKMS § 45 lg 2 ls-tega 2–3 leitakse, et tuvastamiskaebus on sellisel juhul lubatav siis, kui teine kohtumenetlus kahju hüvitamiseks on tõenäoline ja ei ole ilmselgelt eduväljavaadeteta. Sarnaselt Eesti kohtupraktikaga, kus on rõhutatud, et tuvastamiskaebuse rahuldamine peab andma kaebajale eelise, on Saksa õiguses peetud oluliseks seda, et isik saaks tuvastamiskaebuse suhtes tehtavale otsusele hilisemas kohtumenetluses tugineda. A. P. Heinze. O. Sahan (viide 119), lk 806.

⁸⁷⁹ Kehtiva HKMS kaebeõiguse regulatsiooni tõlgendamisel on ka Riigikohus ise rakendanud varasemas praktikas kasutatud tuvastamiskaebuse esitamise kriteeriume nagu nt tuvastamiskaebuse esitamine preventiivsetel eesmärkidel. Vt RKHKo 3-3-1-61-13, p-d 20–21, 3-3-1-22-15, p 15. Seegi kinnitab, et põhiosas saab tuvastamiskaebuse esitamise ja sellele ülemineku õiguse kontrollimisel lähtuda varasemast praktikast.

⁸⁸⁰ RKHKm 3-3-1-100-08, p 36; 3-3-1-101-08, p 28.

⁸⁸¹ RKHKo 3-3-1-78-08, p 10.

rahuldamise korral võimaldama kohtuotsus kuidagi kaebaja positsiooni parandada.⁸⁸²

Kui püüda liigitada võimalikke juhtumeid, millal on kohtupraktikas aktsepteeritud isiku õigust tuvastamiskaebuse esitamiseks, siis on leitud, et isik saab esitada tuvastamiskaebuse lisaks olukorrale, kus ta kavatseb esitada hiljem kahju hüvitamise kaebuse, ka siis, kui tal on rehabiliteerivad⁸⁸³ või preventiivsed eesmärgid.⁸⁸⁴ Kindlasti ei ole põhjendatud huviks aga lihtne huvi veenduda toimingu õigusvastasuses⁸⁸⁵ ja samuti ei saa tuvastamiskaebust esitada avalikes huvides.⁸⁸⁶ Nii ei saa näiteks tühistatud haldusakti puhul tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna üksnes põhjendusel, et tuvastada, kas haldusorgan kuritarvitas kaalutusõigust.⁸⁸⁷

Kahju hüvitamise kavatsuse korral tuvastamiskaebuse esitamisega seonduvat puudutati juba eespool. Rehabiliteerivatel eesmärkidel tuvastamiskaebuse esitamise võimalusele on Riigikohtu praktikas viidatud üksnes abstraktselt, konkreetse kaasusega ei ole kõrgeim kohus selles küsimuses tegelenud. Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et rehabiliteeriv huvi tuvastamiskaebusele üleminekuks on olemas siis, kui raske või diskrimineeriva põhiõiguste rikkumise korral toimib kohtu poolt lõppenud mõjuga haldusakti õigusvastasuse tuvastamine rehabiliteerivalt. Sellisel juhul käib jutt reeglina selliste põhiõiguste rikkumisest, mille puhul rahaline hüvitis ei ole kohane, nt kehalise puutumatuse riive, usuvabadus ja kogunemisvabadus.⁸⁸⁸

Seevastu preventiivsetel eesmärkidel tuvastamiskaebuse esitamist käsitlevat ja seega ka tuvastamiskaebusele üleminekule laiendatavat praktikat on Riigikohtul aga küllaltki palju. Paljusi on võimalik seda praktikat kritiseerida. Nimelt on Riigikohus töö autori arvates suhtunud sellesse võimalusse põhjendamatult soosivalt, leides lausa, et tuvastamiskaebus tuleb rahuldada ja õigusvastasus tuvastada ka juhul, kui vastustaja nõustub, et ta rikkus kehtestatud õigusnorme ning vaidlust selles osas tegelikult poolte vahel enam pole.⁸⁸⁹ Riigikohus leidis, et sellise kaebuse rahuldamine soodustab kaebaja õiguste kaitset tulevikus seetõttu, et suunab vastustajat käituma kehtestatud korda järgides.⁸⁹⁰ Ükskõik kui vähetähtsa või vastustaja jaoks arusaadavalt õigusvastase haldustegevuse võib Riigikohtu praktika kohaselt jätta põhjendatud huvi puudumise tõttu õigusvastaseks tunnistamata üksnes juhul, kui kaebuse rahuldamine ei

⁸⁸² TrtRnKm 11. aprill 2014, 3-12-741, p 14.

⁸⁸³ Vrd RKHKo 3-3-1-94-07, p-d 4 ja 10.

⁸⁸⁴ RKHK 3-3-1-11-02, p 15. Nii rehabilitatsioonihuvi kui kordumise oht (preventiivne eesmärk) on aktsepteeritud tuvastamiskaebusele üleminekul ka Saksa õiguses. Vt nt A. P. Heinze. O. Sahan (viide 119), lk 806.

⁸⁸⁵ RKHKm 3-3-1-100-08, p 36; 3-3-1-101-08, p 28.

⁸⁸⁶ RKHKm 3-3-1-21-00, p 3.

⁸⁸⁷ TrtHKm 27. veebruar 2014, 3-13-530, p-d 4–6.

⁸⁸⁸ A. P. Heinze. O. Sahan (viide 119), lk 806.

⁸⁸⁹ Vrd RKHKo 3-3-1-24-10, p 21; 3-3-1-56-10, p 16.

⁸⁹⁰ RKHKo 3-3-1-49-10, p 14.

saaks õigusliku olukorra või faktiliste asjaolude muutumisest tingituna üldse aidata kaasa kaebuse eesmärkide saavutamisele.⁸⁹¹

Selline praktika on põhjendamatult lai. Nõustuda tuleb Tartu Ringkonna-kohtu seisukohaga, et olukorras, kus tegemist on õiguslikult selge olukorraga ning vastustaja ei vaidle seaduses sätestatud nõuete rikkumisele vastu, ei annaks toimingu õigusvastasuse tuvastamine kaebajale mingisugust eelist, kuna vaidlust pole selles, et rikkumine toimus. Haldusorganitel on kohustus järgida seaduses sätestatud ning olukorras, kus haldusorgan oma viga tunnistas, ei ole mingit alust arvata, et järgmisel korral haldusorgan seda viga kordab. Eelduslikult täidab haldusorgan seadust. Seega ei annaks niisuguses asjas toimingu õigusvastasuse tuvastamine kaebajale mingit reaalselt eelist ning kohtumenetluse ressursi raiskamine selle küsimuse lahendamisele ei ole põhjendatud. Sellistel juhtudel on kaebeõiguse piiramine põhjendatud ka seetõttu, et vältida kohtute ülekoormamist vaidlustega, kus kaebajad kaebuse rahuldamisest reaalselt eelist ei saaks ning mis võivad olla esitatud üksnes negatiivse hoiaku tõttu riigivõimuorganite vastu. Lisaks riikliku ressursi kulule võib see koormata üle kohtusüsteemi ning takistada sellega realselt õiguskaitset vajavatel isikutel tõhusa õiguskaitse saamist. Sellises olukorras ei lubanud ringkonnakohus kaebajal tuvastamiskaebusele üle minna.⁸⁹² Ka Saksa õiguskirjanduses on HKMS § 152 lg-ga 2 sarnaneva VwGO § 113 lg 1 ls 4 tõlgendamisel leitud, et ebasoovitava haldustegevuse kordumise vältimise eesmärgil on tuvastamiskaebuse esitamise eelduseks see, et ebasoovitava haldustegevuse kordumiseks oleks piisavalt kindel oht ja et see eeldus ei ole täidetud, kui kordumise võimalus on üksnes ebamäärane. Samuti on rõhutatud, et sellise kaebuse esitamiseks peab poolte vahel olema vaidlus⁸⁹³ ebaselges või vaieldavas õiguslikus küsimuses.⁸⁹⁴ Õigusvastase tegevuse kordumise oht on olemas siis, kui õiguslikud ja faktilised asjaolud ei ole olulises osas muutunud ja sarnase haldusakti andmise tõenäosus on märkimisväärne.⁸⁹⁵

Tõsi, Riigikohtu hilisemast praktikast selles küsimuses võib järeldada eelnevalt kirjeldatud seisukohtade mõningast leevendamist. Nii on Riigikohus märkinud, et olukorras, kus isik on soovinud esitada tuvastamisnõuet haldusorganile kuuluva kohustuse tuvastamiseks, ei ole isikul selliseks tuvastamiseks põhjendatud huvi, kui ta ei ole ise eelnevalt haldusorgani poole selle kohustusega seoses pöördunud. "Põhjendatud huvi ei saa tunnustada olukorras, kus isikul

⁸⁹¹ RKHKo 3-3-1-24-10, p 20; 3-3-1-49-10, p 10; 3-3-1-8-14, p-d 11–12; RKHKm 3-3-1-40-10, p 10.

⁸⁹² TrtRnKo 1. märts 2013, 3-10-1551, p-d 9–13. Sama seisukohta väljendatud ka TrtRnKo 28. detsember 2012, 3-11-11, p-d 13–14; 7. jaanuar 2013, 3-11-293, p 15; 26. veebruar 2013, 3-11-503, p-d 28–29; 21. juuni 2013, 3-11-547, p-d 20–23.

⁸⁹³ Tartu Ringkonnakohtu seisukoha järgi eeldab tuvastamiskaebusele üleminek seda, et vastustaja vaidleks kaebusele sisuliselt vastu. Kui vastustaja võtab eksituse omaks, puudub poolte vahel vaidlus. TrtRnKo 14. november 2014, 3-12-2085, p 10.

⁸⁹⁴ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 93.

⁸⁹⁵ K. Redeker, H.-J. Oertzen. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14. Aufl. VwGO § 113, äärenr 31.

puudub alus eeldada, et haldusorgan oma kohustust eitab – sel juhul puudub vajadus lahendada küsimus kohtus.”⁸⁹⁶ Samuti on nõustunud alama astme kohtute seisukohaga, et preventiivsel eesmärgil tuvastamiskaebuse esitamiseks peab olema reaalne oht, et haldusorgan võib kaebaja suhtes edaspidi õigusvastaselt käituda.⁸⁹⁷ Sellegipoolest ei ole varasemaid, tuvastamiskaebust väga avaralt soosivaid seisukohti käesoleval ajal kehtiva HKMS valguses selgesõnaliselt ja üheselt mõistetaval moel ümber hinnatud.

Töö autor on seisukohal, et kui tuvastamiskaebusele minnakse üle HKMS § 152 lg 2 alusel, peab tuvastamiskaebuse rahuldamine andma kaebajale reaalse eelise oma õiguste kaitseks. Tuvastamiskaebusele üleminekut ei tohiks lubada kergetähtsuse olukordades, kus selle rahuldamine kaebajale mingit eelist ei annaks. Samas toetab töö autor muuhulgas näiteks seisukohta, et põhjendatud huviks tuvastamiskaebusele üleminekuks võib olla juba ainuüksi see, et isikul tuvastamiskaebuse rahuldamisel tekiks õigus menetluskulude hüvitamisele.⁸⁹⁸

Kuna tuvastamiskaebusele ülemineku eeldus on sisuliselt samasugune nagu tuvastamiskaebuse esitamise eeldus, siis on soovitatud, et kohus peab hindama, kas kaebajal oleks HKMS § 45 lg-s 2 sätestatud alus samasisulise tuvastamiskaebuse esitamiseks. Juhul kui on ilmne, et sellist õigust kaebajal olla ei saa, ei ole alust menetluse jätkamiseks ja see tuleb lõpetada.⁸⁹⁹ Arvestada tuleb sedagi, et vajalik on kindlasti kaebajapoolne selgitus, miks tuvastamiskaebuse menetlusele üleminekuks tema õiguste kaitseks vajalik on. Kohus ei tohi seda kaebaja eest välja mõtlema hakata.⁹⁰⁰ Teisalt ei tohi kohus loomulikult aktsepteerida ainuüksi kaebaja seisukohta, vaid tuleb kontrollida, kas algse nõude rahuldamine on ikka muutunud võimatuks ning seetõttu on vajalik tuvastamiskaebusele üle minna. Kui jätkuvalt on võimalik algse nõude lahendamine, ei ole tuvastamiskaebusele üleminekuks vajalik.⁹⁰¹ Välistada ei saa sedagi, et kohus lahendab tühistamiskaebuse sisuliselt ja jätab selle rahuldamata ning ei võtagi üldse seisukohta esitatud taotluse osas tuvastamiskaebusele üleminekuks. Selline käitumine on võimalik eeskätt olukorras, kus kohus on juba veendunud, et vaidlustatud haldusakt või toiming on õiguspärane ning seetõttu jääks kaebus ka

⁸⁹⁶ RKHKo 3-3-1-73-14, p 18.

⁸⁹⁷ RKHKo 3-3-1-61-13, p 21; 3-3-1-22-15, p 15; 3-3-1-48-15, p 10.

⁸⁹⁸ TrtRnKo 28. oktoober 2014, 3-11-1990, p 12. Vt menetluskulude kandmise kohta tuvastamiskaebusele üleminekul ka alaptk 7.4.

⁸⁹⁹ K. Siigur (viide 74), HKMS § 152 B, V. Näiteks on Riigikohus ekslikult esitanud tühistamisnõude puhul (tegelikult oli tegelikult toiminguga) leidnud, et puudub vajadus selgitada kaebajale võimalust muuta tühistamiskaebus tuvastamiskaebuseks, kuna selline ülemineku võiks olla vajalik seoses võimaliku hüvitisenõudega tulevikus. Selles asjas pidas aga Riigikohus kõigi võimalike hüvitisenõuete eduväljavaateid ilmselgelt olematuteks (RKHKo 3-3-1-77-11, p 11). Sarnane lähenemine oleks kohaldatav ka muudel tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku juhtudel.

⁹⁰⁰ RKHKm 3-3-1-21-09, p 23.

⁹⁰¹ Nt kui vaidlustatud haldusakt ei ole oma õiguslikku mõju kaotanud ja tuvastamiskaebusele üleminekuks ei ole seega vajalik, ehkki kaebaja on sellekohase taotluse ekslikult esitanud. Sellisel juhul jätkab kohus tühistamiskaebuse menetlemist (TrtRnKo 25. november 2014, 3-12-2500, p 9).

tuvastamiskaebusele ülemineku korral rahuldamata. Niisuguses olukorras aitab tuvastamiskaebusele ülemineku taotluse läbi vaatamata jätmine säästa menetluslikku ressursi.⁹⁰²

Tuvastamiskaebusele ülemineku oma õiguste kaitse ettekäändel ei ole lubatav⁹⁰³ näiteks siis, kui haldusakti andmise aluseks olev regulatsioon on muutunud ja kaebaja taotletud haldusakti andmisest on võimalik keelduda uutel alustel.⁹⁰⁴ Samuti ei saa tuvastamiskaebust vangla õigusaktide peale esitada kinnipeetav, kes on vanglast juba vabanenud, ning seda hoolimata tema põhjendusest, et ta peab end retsidiivseks kinnipeetavaks, kes satub suure tõenäosusega uuesti vanglasse.⁹⁰⁵ Sarnaselt ei saa kinnipeetav vaidlustada talle kohaldatud täiendavaid julgeolekuabinõusid tuvastamiskaebusega põhjendusel, et julgeolekuabinõude kohaldamise õigusvastasuse tuvastamine omab tähtsust tema ennetähtaegse vabastamise küsimuse lahendamisel, kui ta on lahendi tegemise ajaks juba vanglast ennetähtaegselt vabastatud.⁹⁰⁶ Ka ei saa tuvastamiskaebuse lahendamisega ennetavalt sekkuda haldusorgani tegevusse – nii ei saa olukorras, kus haldusorgan on toetuse andmisest keeldumise otsuse kehtetuks tunnistanud ja menetluse uuendanud, minna üle tuvastamiskaebusele selleks, et kohus hindaks, kui palju peaks kaebaja toetustaotluse menetlemisel punkte saama.⁹⁰⁷ Võimalik ei ole ka nt haldussunnimenetluses vaidlustada

⁹⁰² Selline lahendus on kooskõlas menetlusökonoomia põhimõttega, kuna võimaldab asja sisuliselt lahendada kiiremini. Seda põhjusel, et tuvastamiskaebusele ülemineku taotluse lahendamise korral tuleks kohtul anda vastustajale võimalus oma seisukoha väljendamiseks, tuvastada väidetud asjaolude tõlevastavus ning kujundada lõplik seisukoht tuvastamiskaebusele ülemineku lubatavuse osas. Niisugune käitumine tooks kaasa otsuse teatavaks tegemise edasilükkamise pikaks ajaks. Vt TrtRnKo 24. oktoober 2014, 3-12-2136, p 19. Võrdluseks võib siin tuua nt esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise, kus K. Pikamäe on sarnaselt pidanud õigeks seda, et olukorras, kus esialgse õiguskaitse taotluse lubatavus on vaieldav, kuid on selge, et see taotlus on ilmselgelt põhjendamatu, on võimalik jätta taotluse lubatavus hindamata ning lahendada see kohe sisuliselt (K. Pikamäe. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica 2006/3, lk 176–177).

⁹⁰³ Lisaks eelnevalt osutatud juhtudele, kus tuvastamiskaebusele ülemineku kahju hüvitamise nõude hilisema esitamise ettekäändel ei ole lubatav seetõttu, et kahju hüvitamise nõue oleks perspektiivitu.

⁹⁰⁴ Sellisel juhul ei mõjutaks uue regulatsiooni kohaldamist kohtu seisukoht, mis kujundatakse vana regulatsiooni osas. TrtRnKm 11. aprill 2014, 3-12-741, p 14. Sama ka TrtRnKo 20. september 2013, 3-09-2938, p 25.

⁹⁰⁵ TrtRnKm 9. aprill 2014, 3-11-2165, p-d 7.3. ja 9; sarnane ka TrtRnKo 30. november 2012, 3-11-140, p 8. Vanglast vabanenud kinnipeetav ei saa vaidlustada tuvastamiskaebusega ka muid haldusakte või toiminguid, mida tulenevalt tema vabanemisest tema suhtes enam anda ei saaks. Nt ei saa ta vaidlustada tuvastamiskaebusega vallasekretäri tegevust, millega ei võimaldatud tal osaleda valimistel, kuna tema vabanemise tõttu ei saaks vallasekretär enam tema suhtes sellist tegevust korrata, sest vabaduses viibiva isikuna saab ta valimistel osaleda üldistel alustel (RKHKo 3-3-1-48-15, p 11). Perspektiivikaks pole Riigikohus pidanud ka tuvastamiskaebusega vangla kodukorra vaidlustamist kinnipeetava poolt, ehkki konkreetsest lahendist jäi arusaamatuks, millistel põhjustel Riigikohus nii leidis (RKHKo 3-3-1-28-15, p 20).

⁹⁰⁶ TrtRnKm 23. mai 2014, 3-13-704, p-d 13–14.

⁹⁰⁷ TrtHKm 27. veebruar 2014, 3-13-530, p 5.

tuvastamiskaebusega sunnivahendile eelnevat hoiatust, kuna hoiatus ei põhjusta vältimatult sunnivahendi kohaldamist ja hoiatuse õiguspärasust on võimalik kontrollida ka sunnivahendi kohaldamisel.⁹⁰⁸ Tartu Ringkonnakohus on läinud koguni nii kaugele, et on lugenud tuvastamiskaebuse lubamatuks põhjendusel, et isik oleks saanud oma õigusi kaitsta eelnevalt tühistamisnõudega (vaidlustades kinnipidamise kestel vangla poolt määratud distsiplinaarkaristused). Ringkonnakohus osutas, et kaebaja tegelikust tahtest lähtudes oleks ta pidanud kasutama oma õiguste kaitseks tühistamiskaebust ja läbima selleks eelnevalt kohustusliku⁹⁰⁹ kohtueelse menetluse. Sellest tulenevalt leidis ringkonnakohus, et tuvastamiskaebust ei tohi kuritarvitada kohustuslikust kohtueelsest menetlusest möödahiilimiseks ja seetõttu ei ole nende haldusaktide õigusvastasuse tuvastamine lubatav.⁹¹⁰

5.1.1.2. Õiguste kaitse vajadus tuvastamiskaebusele üleminekul ülejäänud juhtudel

Ilmselt on kõigil ülejäänud juhtudel tuvastamiskaebusele ülemineku funktsioon samasugune nagu HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg-s 2 käsitletud situatsioonides – anda isikule võimalus tuvastamiskaebuse esitamiseks siis, kui see on tema õiguste kaitseks vajalik. Seega peab ka sellistel juhtudel isik esitama samasugused põhjendused, mis on vajalikud siis, kui kohtusse esitataksegi kohe tuvastamiskaebus⁹¹¹ – käesoleval ajal peaks kaebaja põhjendama, miks on tuvastamiskaebusele üleminek tema õiguste kaitseks vajalik (analoogia HKMS § 152 lg-ga 2). Ehkki alati pole Riigikohus seda selgesõnaliselt üle rõhutanud,⁹¹² ei nähtu millestki, et Riigikohus oleks kuskil sellest nõudest loobunud. See, et tuvastamiskaebusele üleminek peab toimuma samasuguste eelduste olemasolul,

⁹⁰⁸ RKHKm 3-3-1-31-15, p 9.

⁹⁰⁹ Kohustusliku kohtueelse menetluse nõue vangla antud haldusaktide vaidlustamisel tuleb VangS § 1¹ lg-st 5.

⁹¹⁰ TrtRnKm 23. mai 2014, 3-12-1801, p-d 22–25. Töö autor sellise lähenemisega siiski ei nõustuda ei saa. Selline konstruktsioon on kunstlik ja kaebaja õigusi piirav. Tuvastamiskaebuse esitamiseks ei ole kinnipeetavatele kohustuslikku kohtueelset menetlust ette nähtud (RKHKm 3-3-1-39-13, p 12; 3-3-1-70-09, p 11) ning järelikult ei saa tühistamiskaebusele kehtestatud kohustusliku kohtueelse menetluse läbimise nõudest järeldada keeldu tuvastamiskaebuse esitamiseks, kui tühistamisnõude esitamise võimalus oli kasutamata jäetud. Selline lähenemine ahendaks tuvastamiskaebuse esitamise võimalusi oluliselt. Pigem võiks juhtudel, kus teatud haldusaktide ja toimingute vaidlustamiseks on kehtestatud kohustuslik kohtueelne menetlus (nagu nt vangistusõiguses kehtestab VangS § 1¹ lg 5), olla see kõikehõlmav, st ka enne tuvastamiskaebuse esitamist tuleb sama nõue esitada haldusorganile. Eeldatavasti võiks see ära hoida paljude vaidluste kohtusse jõudmise, sest mingil põhjusel haldusorganit umbusaldav kaebaja võib pahatihti kasutadagi võimalikult sagedasti tuvastamiskaebust, et pääseda kaebusega kohe kohtusse. Lisaks võimaldab see kaebeõiguse kuritarvitamist pahatahtlikel kaebajatel.

⁹¹¹ Vt nt RKHKo 3-3-1-77-09, p 12.

⁹¹² Vt nt RKHKo 3-3-1-18-07; 3-3-1-6-05.

mis on vajalikud kohe tuvastamiskaebusega halduskohtusse pöördumiseks, on ka ilmne, sest pole mingit alust arvata, et sellistes situatsioonides peaks tuvastamislõudele üleminekuks olema hõlpsam või teistmoodi kui HKMS § 152 lg 1 p-s 4 sätestatud juhtude korral.

5.1.2. Kaebaja seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks

Järgnevalt käsitletakse seda, kas enne tuvastamiskaebusele üleminekut peab kohus olema välja selgitanud ka kaebaja seisukoha selles küsimuses.

5.1.2.1. Seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks HKMS § 152 lg 2 alusel

HKMS § 152 lg 2 sätestab, et tuvastamiskaebusele saab üle minna vaid siis, kui kaebaja seda taotleb. Seega kui tuvastamiskaebusele minnakse üle HKMS § 152 lg 1 p-s 4 sätestatud aluste olemasolul, väljendab isik oma seisukohta taotluse esitamisega. Kui isik ei ole taotlust tuvastamiskaebusele üleminekuks ise esitanud, siis peab talle selleks võimaluse andma kohus. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et tulenevalt halduskohtumenetluses valitsevast uurimisprintsiibist ning eriti sellest tulenevast selgitamiskohustusest,⁹¹³ peab halduskohus olukorras, kus tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine ei ole võimalik,⁹¹⁴ kuid haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine võib olla kaebaja õiguste kaitseks vajalik, selgitama kaebajale võimalust tuvastamiskaebusele üleminekuks ja tegema selgeks, kas kaebaja seda soovib või ei,⁹¹⁵ samuti selgitama kaebajale tema valiku tagajärge.⁹¹⁶ Samas peab kohus arvestama, et taotlus koos põhjendatud huvi või õiguste kaitse vajaduse äranäitamisega on siiski kindlasti vajalik eeldus, et kohus saaks tuvastamiskaebusele üle minna. Kui isik ei ole kohtule esitanud taotlust kohtumenetluse jätkamiseks tuvastamislõudena

⁹¹³ Käesoleval ajal on uurimis põhimõtte ja selgitamiskohustus sätestatud HKMS-s juba selgesõnaliselt eraldi sätetes, vt HKMS § 2 lg-d 4 ja 5. Selgitamiskohustuse kohta on vahel kasutatud ka mõistet “abistamiskohustus” (vt Õ. Suur. Halduskohtumenetluses valitseva uurimisprintsiibi sisu ja piirid Riigikohtu lahendite näitel. Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Tartu: 2005, lk 109), kuid viimasel ajal on valdavam siiski selgitamiskohustuse nimetus.

⁹¹⁴ Oluline on siinkohal märkida, et need seisukohad olid antud olukordades, kus ei toimunud otseselt tuvastamiskaebusele üleminekuks HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2 alusel (kaebuse eesmärgi saavutamise tõttu kohtuväliselt), vaid tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine ei olnud võimalik enam muul põhjusel.

⁹¹⁵ RKHKo 3-3-1-6-05, p 20; 3-3-1-18-07, p 25; 3-3-1-77-09, p 12; 3-3-1-77-11, p 11. Vt ka RKHKo 3-3-1-4-10, p 15; RKHKm 3-3-1-36-11, p 17.

⁹¹⁶ Tuleneb Riigikohtu selgitustest analoogilistes olukordades. Vt RKHKo 3-3-1-54-05, p 14, 3-3-1-91-06, p 17; RKHKm 3-3-1-36-11, p 20.

ega õiguste kaitse vajadust ära näidanud, ei ole menetluse jätkamine enam võimalik.⁹¹⁷

5.1.2.2. Seisukoha vajalikkus tuvastamiskaebusele üleminekuks ülejäänud juhtudel

HKMS § 152 lg-s 2 sätestatud regulatsioon, mille järgi peab isik tuvastamiskaebusele üleminekuks taotluse esitama, lähtub eeldusest, et isik on teadlik sellest, et ta on kohtuväliselt oma kaebuse eesmärgi saavutanud. Selline eeldus ei pruugi olemas olla aga siis, kui aset pole leidnud vaidlustatud haldusakti otsene tühistamine või soovitud haldustegevuse sooritamine, vaid tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine on muutunud võimatuks muul põhjusel. Kaebaja ei pruugi olla teadlik neist asjaoludest, mis on muutnud tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks või siis lihtsalt ei pruugi neid asjaolusid sellistena teadvustada. Seetõttu on oluline, et kohus annaks sellises olukorras kaebajale võimaluse väljendada oma seisukohta, kas ta soovib tuvastamiskaebusele üle minna või mitte. Sellises situatsioonis kaebaja (ja teiste menetlusosaliste) seisukoha küsimisel on võimalik eristada mitut funktsiooni. Esiteks on selle eesmärk kaebaja informeerimine asjaoludest, mis kohtu hinnangul on muutnud tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks. Teiseks eesmärgiks on anda kaebajale võimalus taotleda tuvastamiskaebusele üleminekut ning ära näidata selleks põhjendatud huvi. Kolmanda eesmärgina saab näha kohtule informatsiooni vahendamist küsimuses, kas alge kaebuse rahuldamine on ikka välistatud või mitte.

Küsimuses, kas HKMS § 152 lg 1 p-s 4 ja lg-s 2 otseselt reguleerimata olukordades tuleb anda kaebajale võimalus tuvastamiskaebusele ülemineku osas seisukohta avaldada, on Riigikohtu praktika aga heitlik. Alguses orienteeris Riigikohtu esialgne praktika sellele, et kui kohus leiab, et haldusakti tühistamine pole (enam) mingil põhjusel võimalik, siis tunnistab ta selle õigusvastaseks ilma kaebaja seisukohta küsimata.⁹¹⁸ Seda praktikat Riigikohtu halduskolleegium siiski varsti muutis ning asus seisukohale, et “[---] juhul, kui kohus on võtnud menetlusse tühistamiskaebuse ning kui kohus tuvastab isiku õiguste rikkumise ja haldusakti õigusvastasuse, peab kohus tühistamiskaebuse rahuldama ja mitte ise üle minema tuvastamiskaebusele. Halduskolleegium leiab, et üksnes kaebajal on õigus valida, milline kaebus (õiguskaitsevahend) on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam. Kohus võib kohtumenetluse käigus vaid selgitada kaebajale tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse esitamise võimalust. Pärast selgitusi peab kohus ära kuulama nii kaebaja kui menetlusosaliste arvamuse selles küsimuses. Kuid kui kaebaja kohtu poolt pakutud võimalust kasutada ei soovi, siis kohus ise tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna ei tohi. Selline lahendus võimaldab kaebajal paremini

⁹¹⁷ RKHKo 3-3-1-16-11, p 8.

⁹¹⁸ RKHKo 3-3-1-41-02, p 12; 3-3-1-33-05, p 15.

prognoosida oma eduväljavaateid kohtumenetluses ja ette näha kohtu võimalikku käitumist. Halduskolleegium soovib rõhutada, et kaebaja tahte vastaselt, tagaselja, kohtuotsuse tegemise käigus ei tohi kohus üle minna tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele. Kui kohtule selgub pärast kohtuistungit otsuse tegemise käigus, et tema arvates on vaja üle minna tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele, peab kohus korraldama uue kohtuistungi (asja arutamise uuen-dama vastavalt TsMS §-le 437) ning esitama kohtuistungil kaebajale ja teistele menetlusosalistele vajalikud selgitused ning ära kuulama nende arvamuse. Menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes võib kohus esitada vastavad selgi-tused menetlusosalistele ka kirjalikult ja küsida nende seisukohti samuti kirja-likult, piirdudes menetlusosaliste nõusoleku korral kirjaliku menetlusega.”⁹¹⁹ Käesoleva töö autori arvates oli selline lahendus igati põhjendatud. See, et kohus peab kaebaja ära kuulama enne tuvastamiskaebusele üleminekut, on olu-line eeskätt sellise olukorra vältimiseks, kus halduskohus otsustab tühistamisest loobumise ja “nõrgemale õiguskaitsevahendile” ülemineku ebapiisava informat-siooni tingimustes, st ilma kaebaja seisukohtadeta, ning võib seetõttu määra-vates küsimustes eksida.⁹²⁰

Hiljem tõlgendas Riigikohus kirjeldatud lahendites võetud seisukohta siiski ootamatul kombel ja muutis eeltoodud seisukohta, märkides järgmist: “Kol-leegium muudab seetõttu haldusasjas nr 3-3-1-6-05 otsuse p-s 20 võetud seisukohta (vt ka 3-3-1-18-07, p 25), et tühistamistaotluse korral ei või kohus tuvas-tada kohtuotsuse resolutsioonis haldusakti õigusvastasust ning jätta tühistamis-taotlust rahuldamata. Kolleegium on seisukohal, et tegemist ei ole kaebaja taotluse muutmisega tema tahte vastaselt, vaid tühistamisinõude rahuldamise peamise eelduse (haldusakti õigusvastasuse) tuvastamisega kohtuotsuse resolut-sioonis – seega ei välju kohus kaebuse piiridest. Kohtulahendis võetakse endi-selt seisukoht ka tühistamisinõude kohta. Olukorras, kus kohus peab haldusakti vorminõuete rikkumise tõttu õigusvastaseks, kuid jätab selle HMS § 58 alusel tühistamata, tuleks varasema kohtupraktika kohaselt jätta kaebus rahulda-mata.”⁹²¹ Käesoleva töö autori arvates on sellise praktikamuutuse õigsus kahel-dav, vähemasti laiendatuna varasemates lahendites käsitletud situatsioonidele. Varasemates lahendites oli tegemist olukorraga, kus tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekut peeti kohtu poolt vajalikuks seetõttu, et kohtu

⁹¹⁹ RKHKo 3-3-1-6-05, p 20; 3-3-1-18-07, p 25.

⁹²⁰ Ilmekalt nähtus sellise ohu võimalikkus ka Riigikohtu vaadeldavast lahendist (RKHKo 3-3-1-6-05, p 21), kus ringkonnakohus oli eelnevalt põhjendanud tühistamiskaebuselt tuvas-tamiskaebusele üleminekut sellega, et otsuse tegemise ajaks olid vaidluse lahendamise seisuko-halt olulised asjaolud muutunud – maa, mille erastamine oli isiku eesmärgiks, oli jäetud riigi omandisse ja ringkonnakohtu arvates ei olnud isikul seda maad enam niikuinii võimalik erastada. See ringkonnakohtu järeldus oli aga ennatlik ning maa riigi omandisse jätmisele tuginemine ekslik – kaebaja oli maa riigi omandisse jätmise vaidlustanud ja see oli tühis-tatud ning kaebajal oli võimalus maa erastamiseks tegelikult säilinud.

⁹²¹ RKHKo 3-3-1-29-12, p 25.

arvates ei olnud muutunud olukorras⁹²² enam tühistamisnõude rahuldamine võimalik⁹²³ või vaidlustatud haldusakti tühistamist halduskohtus takistas kolmanda isiku õiguspärane ootus.⁹²⁴ Seevastu viimases lahendis, kus varasemat seisukohta muudeti, oli tegemist olukorraga, kus Riigikohus möönis vaidlustatud haldusakti põhjenduste puudulikkust ja tunnistas akti seetõttu õigusvastaseks, kuid jättis tühistamisnõude rahuldamata, kuna luges akti sisuliselt õiguspäraseks. Töö autori arvates on tegemist täiesti erinevate situatsioonidega. Erinevus seisneb juba selles, et varasemas praktikas rõhutati menetlusosaliste ärakuulamise kohustust siis, kui kohus on tuvastanud isiku õiguste rikkumise ja haldusakti õigusvastasuse,⁹²⁵ kuid hilisemas lahendis luges Riigikohus vaidlustatud haldusakti sisuliselt õiguspäraseks (st õigusvastaseks vaid vormivigade tõttu). Seega oli tegemist täiesti erinevate olukordadega ning varasema praktika muutmiseks puudus tegelikult vajadus. Küsimus, kas tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse lahendamine on kaebuse piiridest väljumine, oli varasemates lahendites pigem kõrvalist laadi.⁹²⁶

Iseenesest ei pruugi tõepoolest põhjendamispuuduste tõttu haldusakti õigusvastaseks tunnistades ja tühistamisnõuet rahuldamata jättes olla vajadust kaebaja ja teiste menetlusosaliste seisukohtade ärakuulamiseks. Kuid olukord, kus kohus läheb n-ö “otsuse kirjutamisel” vaikimisi üle tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele põhjustel, mille üle pole varasemas kohtumenetluses poolte vahel vaidlust olnud ja mille osas menetlusosalised pole saanud seisukohta avaldada, peaks olema tingimata välistatud. Sellega sekkutakse otseselt kaebaja õigusesse õiguskaitsevahendi valikul,⁹²⁷ ning mis kõige olulisem – seisukoha avaldamine on vajalik kohtu eksimuse vältimiseks.

Vastuolu tekib ka Riigikohtu nende lahenditega, kus halduskolleegium on rõhutanud selgitamiskohustuse tähtsust olukordades, kus tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine on mingil põhjusel muutunud võimatuks, kuid

⁹²² Tõsi, viidatavas lahendis ei tinginud tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekut mitte muutunud olukord, vaid haldusakti põhjenduste esitamine kohtumenetluses vastustaja poolt ning selle tõttu kujunenud olukord, kus haldusakti ei saanud lugeda enam sisuliselt õigusvastaseks ja seega ei olnud selle tühistamine vajalik (RKHKo 3-3-1-29-12, p 25). Samas ei muuda see töö autori arvates seda lahendit käesoleva töö kontekstis lahendite valimisse sobimatuks, sest lahendist ei ole väljaloetav, et uus lähenemine – menetlusosaliste seisukoha küsimine tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul – ei ole kohaldatav muudel tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku juhtudel. Pigem vastupidi, selgelt öeldi ju välja, et muudetakse varasemat seisukohta, mis oli kujundatud just menetluse kestel muutunud asjaoludega seotud kohtuasjades.

⁹²³ RKHKo 3-3-1-6-05, p 21.

⁹²⁴ RKHKo 3-3-1-18-07, p 11.2.

⁹²⁵ Vt RKHKo 3-3-1-6-05, p 20; 3-3-1-18-07, p 25.

⁹²⁶ Vrd RKHKo 3-3-1-6-05, p 18, ja 3-3-1-29-12, p 25.

⁹²⁷ Riigikohus on rõhutanud, et ainuüksi kaebajal on õigus määrata vaidluse ese ning kohus peab kaebaja valikut aktsepteerima (oluline on siiski isikule tema tagajärgede valiku selgitamine). Vt nt RKHKo 3-3-1-54-05, p 14; 3-3-1-91-06, p 17; 3-3-1-33-13, p 15; RKHKm 3-3-1-36-11, p 17.

kaebajal võib olla põhjendatud huvi tuvastamiskaebusele üleminekuks.⁹²⁸ Ehkki Riigikohus pole alati ise seda enda rõhutatud nõuet järginud,⁹²⁹ toetab töö autor seda nõuet täielikult. Vastavalt tekib küsimus, mis mõte on ühtedel juhtudel selgitada kaebajale tuvastamiskaebusele ülemineku vajadust ja võimalusi, kui teistel juhtudel minnakse tuvastamiskaebusele üle kohtu initsiatiivil ja menetlusosaliste teadmata.

Samuti ei ole kritiseeritav Riigikohtu seisukoht kooskõlas Riigikohtu praktikaga teistes sarnastes küsimustes. Nii on Riigikohus korduvalt märkinud, et kohtu õiguslik hinnang ei või menetlusosalistele tulla üllatuslikult. "Kohtute määrava tähtsusega õiguslikud hinnangud peavad olema menetlusosalistele mõistlikul määral ettenähtavad ning kohtul lasub kohustus juhtida menetlusosaliste tähelepanu õigussuhte võimalikule kvalifikatsioonile ning menetlusosalistele tuleb anda võimalus esitada oma seisukoht sellise kvalifikatsiooni kohta."⁹³⁰ Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on väga oluliseks pidanud seda, et kohus ei teeks asjas üllatuslikku otsust, juhiks poolte tähelepanu õigussuhte võimalikule kvalifikatsioonile ning võimaldaks neil avaldada selle kohta arvamust.⁹³¹ Vähemalt töö autori jaoks on ilmne, et võttes tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku olukordades kohtult kohustuse küsida tuvastamiskaebusele ülemineku osas kaebaja seisukohta ja võimaldades kohtul tuvastamiskaebusele üle minna mistahes asjaoludel, ilma et küsitaks kaebaja seisukohta, läks Riigikohus nende juhustega vastuollu.⁹³²

⁹²⁸ RKHKo 3-3-1-6-05, p 20; 3-3-1-18-07, p 25; 3-3-1-77-09, p 12; 3-3-1-77-11, p 11.

⁹²⁹ Huvitaval kombel kujunes selline situatsioon just ühe eelnevalt viidatud Riigikohtu lahendi puhul (RKHKo 3-3-1-77-09, p-d 12–14). Selles asjas oli kinnipeetav esitanud kohustamismõude vangla vastu, kuid oli apellatsioonimenetluse ajaks vanglast vabanenud. Kohustamismõude rahuldamine oli seega muutunud võimatuks. Riigikohus heitis ringkonnakohtule ette, et viimane ei võtnud muutunud asjaolude osas seisukohta ega andnud võimalust kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekuks ja põhjendatud huvi äranäitamiseks. Samas ei andnud sellist võimalust kaebajale ka Riigikohus ise ega saatnud selleks kaebust tagasi alama astme kohtusse, vaid jättis kaebuse lõplikult rahuldamata, nentides, et kaebaja ei ole põhjendatud huvi ära näidanud. Samas, nagu öeldud, ei olnud ükski kohus kaebajale sellist võimalust andnudki.

⁹³⁰ RKHKo 3-3-1-34-05, p 7; 3-3-1-25-12, p 20; 3-3-1-56-13, p 19; 3-3-1-58-13, p 18; 3-3-1-25-14, p 17; 3-3-1-56-15, p 15. Nõude ümberkvalifitseerimise korral on rõhutatud kohtu kohustust arutada seda menetlusosalisega ning anda talle võimalus seisukohtade esitamiseks (RKHKo 3-3-1-6-14, p 11).

⁹³¹ RKTko 3-2-1-135-02, p 17; 3-2-1-5-07, p 32; 3-2-1-144-07, p 16; 3-2-1-116-10, p-d 39–40; 3-2-1-153-10, p 16; 3-2-1-169-10, p 11; 3-2-1-51-11, p 27; 3-2-1-57-11, p 40; 3-2-1-166-12, p 15; 3-2-1-53-12, p 13; 3-2-1-65-14, p 15; 3-2-1-41-15, p 18; 3-2-1-81-15, p 19. Nõue ei ole siiski absoluutne, nt kui õigusliku kvalifikatsiooni muutmine ei mõjuta menetlusosaliste protsessuaalset positsiooni tõendamismenetluses, ei ole tegemist üllatusliku otsusega (RKTko 3-2-1-53-07, p 16).

⁹³² Seda, et üleminekul tuvastamiskaebusele, kui tühistamiskaebust enam aja möödumise tõttu rahuldada ei saa, tuleb küsida ka kaebaja seisukohta, kinnitab teatud määral ka võrdlus Saksa õigusega. Nii ei piisa Saksa õiguses kohtumenetluse lõppemiseks (*die Erledigung der Hauptsache*) üksnes seda lõpetava sündmuse saabumisest, vaid vajalik on ka menetlusosaliste kahepoolne või ühepoolne avaldus menetluse lõpetamiseks. Vt lähemalt F. Hufen (viide 302), lk 562–563.

Märkimist väärib, et Riigikohtu vaadeldav⁹³³ seisukoht kujundati olukorras, kus isik oli esitanud tühistamiskaebuse ning kohus rahuldas sellest tuvastamisnõude. Riigikohus ei selgitanud, kuidas peaks kohus käituma siis, kui isik on esitanud kohustamiskaebuse ning kohus leiab, et kohustamisnõude rahuldamine ei ole muutunud asjaolude tõttu enam võimalik – kas siis peaks kohus vana praktika eeskujul selgitama jätkuvalt välja kaebaja seisukoha tuvastamisnõudele ülemineku osas või ei ole see samuti enam vajalik. Käesoleva töö autor toetab kindlalt seisukohta, et ka kohustamisnõudelt tuvastamisnõudele ülemineku situatsiooni tekkimisel tuleb kohtul välja selgitada kaebaja seisukoht.

Seetõttu ei pea käesoleva töö autor Riigikohtu poolt tehtud uut pööret tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku praktikas sellisel kujul õigeks.⁹³⁴ Autor ei vaidle siinkohal vastu selle lahendi ühele põhilisele muudatusele – et teatud olukordades võib olla aktsepteeritav haldusaktis esitamata jäänud põhjenduste esitamine tagantjärele kohtumenetluses,⁹³⁵ kuid leiab, et koos sellega tehtud pööre ja kaebaja seisukoha küsimise kohustusest loobumine kõigil juhtudel, sh ka siis, kui mingil põhjusel pole muutunud asjaolude tõttu tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine võimalik, oli ekslik ning põhjendamatu. Sellises olukorras on siiski vajalik anda kaebajale võimalus oma seisukoha väljendamiseks ning tuvastamiskaebusele ülemineku on võimalik vaid siis, kui kaebaja on sellega nõus. Seetõttu tõlgendaks käesoleva töö autor Riigikohtu viimatist seisukohta selliselt, et kohus võib tühistamiskaebuse rahuldamata jätmise asemel haldusakti ilma kaebaja seisukohta küsimata kohtuotsuse resolutsioonis õigusvastaseks tunnistada vaid siis, kui haldusakti formaalne õigusvastatus pole HMS § 58 järgi piisavalt kaalukas, et tingida haldusakti tühistamist.

5.2. Üldised reeglid tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul

Eraldi vajavad käsitlemist mõned üldised reeglid tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul, mis kehtivad kõikides olukordades ning seda sõltumata sellest, kas tuvastamiskaebusele ülemineku toimub otseselt HKMS § 152 lg 2 alusel (kuna haldusakt on kehtetuks tunnistatud või soovitud haldustegevus sooritatud) või siis seetõttu, et aja möödumise või hilisemate sündmuste tõttu ei ole tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine enam võimalik.

⁹³³ Jätkuvalt peetakse silmas RKHKo 3-3-1-29-12.

⁹³⁴ Positiivseks on seda pööret nimetanud aga M. Oras ja M. Leppik. Samas tundub, et sarnaselt Riigikohtuga keskendusid nad vaid konkreetsele kaasusele, kus põhjendamispuuduste tõttu tunnistati haldusakt küll õigusvastaseks, kuid jäeti tühistamata, ega pööratud tähelepanu selle lahendi laiemale tähendusele tühistamisnõudelt tuvastamisnõudele ülemineku olukordades. M. Oras., M. Leppik. Pool aastat *Villa Benitaga*: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012. a otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013/5, lk 349.

⁹³⁵ Seisukoha juurde jäämine on järeldatav ka hilisemast praktikast, vt RKHKm 3-3-1-52-14, p 11.

5.2.1. Kohtuaste, kus on võimalik tuvastamiskaebusele üle minna

Asjaolud, mis muudavad tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks, võivad saabuda erineval ajal. Selline sündmus võib olla saanud juba enne kaebuse esitamist. Samuti võib see juhtuda kohtumenetluse kestel ning sealjuures kõigis kohtuastmetes, st nii apellatsiooni- kui kassatsiooni- menetluses pärast seda, kui alama astme kohus on asjas juba otsuse teinud.

Sellest tulenevalt on võimalik tühistamis- või kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna nii esimese astme kohtu menetluses kui ka apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses.⁹³⁶

Alles teises või kolmandas kohtuastmes tuvastamiskaebusele üleminek võib olla tingitud sellest, et faktiliste või õiguslike asjaolude muutus on toimunud kaevatava kohtuotsuse ja edasikaebuse alusel tehtava kohtuotsuse vahepeal ning see on võimalik nii kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul⁹³⁷ kui ka tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekul.⁹³⁸ Siinkohal võib tekkida siiski paradoksaalne olukord, kus kõrgema astme kohus on sunnitud tühistama alama astme kohtu lahendi üksnes seetõttu, et haldusorgani millekski kohustamine või tema haldusakti tühistamine ei ole muutunud asjaolude tõttu enam võimalik ja piirduda tuleb kõigest õigusvastasuse tuvastamisega. Seda hoolimata asjaolust, et alama astme kohtu otsus oli selle tegemise ajal täiesti õige ja põhjendatud. Teisalt ei ole siiski võimalik mööda vaadata faktist, et tühistamiskaebuse rahuldamine⁹³⁹ või kohustamiskaebuse rahuldamine⁹⁴⁰ ei ole enam

⁹³⁶ RKHKo 3-3-1-62-09, p 12; 3-3-1-5-10, p 15; 3-3-1-41-11, p 13; 3-3-1-25-12, p 30; 3-3-1-68-12, p 29.5. Märkimist väärib, et HKMS vr kehtivuse ajal oli Riigikohus seisukohal, et eristada tuleb tühistamis- või kohustamismõudelt üleminekut tuvastamismõudele (st ühe nõude asendamist teisega) ning tühistamis- või kohustamismõudele alternatiivselt tuvastamismõude lisamist (st täiendava alternatiivse nõude lisamist). Kui tühistamis- või kohustamismõudele soovitakse lisada tuvastamismõuet alternatiivsena, siis tuleb seda käsitada kaebuse muutmisenä, mis oli vastavalt HKMS vr § 19 lg-le 8 võimalik vaid kuni kohtuvaidluse halduskohtus või kirjalikus menetluses täiendavate taotluste ja tõendite esitamise tähtaja möödumisenä, kui ülejäänud menetlusosalised annavad selleks nõusoleku või kui kohus peab seda otstarbekaks. Seetõttu oli Riigikohus seisukohal, et kohtumenetluse igas staadiumis ei saa tühistamismõudele lisada alternatiivseid nõudeid (RKHKo 3-3-1-62-10, p 16; 3-3-1-41-11, p 13;). Seega aktsepteeris Riigikohus hilisemates kohtuastmetes kaebuse muutmist vaid sellisel moel, et üks nõue asendati teisega, lubatavaks ei peetud hilisemates kohtuastmetes põhinõudele alternatiivsete nõuete lisamist. Käesoleval ajal enam sellisest praktikast juhinduma ei pea, kuna kehtiva HKMS § 49 lg 2 lubab erinevalt varasemast selgesõnaliselt kaebust muuta (st ka kaebusele uut nõuet lisada, vt RKHKm 3-3-1-87-14, p 13; RKHKo 3-3-1-62-10, p 16) ka apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluses (vt nt RKHKo 3-3-1-41-15, p 15).

⁹³⁷ RKHKo 3-3-1-5-10, p 15.

⁹³⁸ TrtRnKo 26. veebruar 2013, 3-11-503, p 16.

⁹³⁹ Samas. Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse osas, milles see oli tühistanud haldusakti, mis oli ringkonnakohtu otsuse tegemise ajaks juba haldusorgani enda poolt kehtetuks tunnistatud, ja tunnistas haldusakti selles osas kaebaja taotlusel üksnes õigusvastaseks.

võimalik. Kõrgema astme kohus ei saa sellises olukorras lasta jõustuda alama astme kohtu otsusel, mida ei ole enam võimalik täita.

5.2.2. Tuvastamiskaebuse rahuldamise eeldused pärast tühistamiskaebuse rahuldamise võimatuks muutumist

Kui tühistamiskaebuse rahuldamine muutub võimatuks (näiteks haldusakti mõju lõppemise tõttu) ja isik läheb selle asemel üle tuvastamiskaebusele, siis võib tekkida küsimus, millised on sellisel juhul kaebuse rahuldamise eeldused. HKMS-st ei tulene, millised on tuvastamiskaebusele ülemineku olukorras tuvastamiskaebuse rahuldamise eeldused. Tavapärase tühistamisnõude puhul on orientiiriks HMS § 58, mis sätestab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.⁹⁴¹ Tuvastamiskaebuse puhul sarnast normi sätestatud ei ole. Sellest võiks teha järelduse, et tuvastamisnõudele ülemineku korral tuleks rahuldada ja õigusvastaseks tunnistada ka selline haldusakt, mida tühistamiskaebuse juurde jäämise puhul ei oleks rahuldatud, st millel esines küll mingisugune menetlus- või vormiviga, kuid mis ei olnud HMS § 58 järgi asja sisulist lahendamist mõjutava tähendusega. Riigikohus ongi asunud seisukohale, et “haldusakti õigusvastasuse seisukohast ei oma tähtsust, kas tegemist oli sellise rikkumisega, mis võis mõjutada asja sisulist otsustamist. Kui kaebajal on põhjendatud huvi toimingute või haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks, siis olukorras, kus kohus tuvastab toimingute või haldusakti õigusvastasuse, ei ole võimalik jätta kaebust rahuldamata ja toimingute või haldusakti kohtuotsuse resolutsioonis õigusvastaseks tunnistamata”.⁹⁴² Seega kuuluks pärast tuvastamiskaebusele üleminekut tuvastamisnõue Riigikohtu seisukoha järgi alati rahuldamisele, kui haldusakti andmisel on juhtunud mingigi, ükskõik kui väike vormi- või menetlusviga. Ning seda hoolimata sellest, et haldusakti ei oleks selle mõju jätkumise korral selle vea pärast tühistatud.

Sellise lahenduse miinus käesoleva töö kontekstis on see, et sisuliselt satub kaebaja haldusakti mõju lõppemise korral paremasse olukorda võrreldes sellega, milles ta oleks olnud siis, kui haldusakti mõju ei oleks lõppenud. Nimelt kuna Riigikohtu praktika põhjal võib asuda seisukohale, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamine tähendab sellisel juhul kaebuse täielikku rahuldamist sõltumata sellest, kui väike menetlus- või vormiviga tegelikult tehti, siis kuuluvad sellisel juhul ka kaebaja menetluskulud vastustajalt HKMS § 108 lg 1 alusel täielikult

⁹⁴⁰ RKHKo 3-3-1-25-12, p 36. Riigikohus tühistas halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused, millega oli kohustatud Maksu- ja Tolliametit otsustama kaupade vabasse ringlusse laskmine, kuna kaup oli selleks hetkeks hävitatud, ning tuvastas kauba kinnipidamise õigusvastasuse.

⁹⁴¹ Sama tuleneb ka RVastS § 3 lg 3 p-st 1.

⁹⁴² RKHKo 3-3-1-88-08, p 13; 3-3-1-29-12, p 26; 3-3-1-94-10, p 19. Samast seisukohast on lähtunud ka Tartu Ringkonnakohus, vt TrtRnKo 29. mai 2015, 3-13-1437, p 13.

väljamõistmisele. Tühistamiskaebuse rahuldamata jätmise korral ta neid menetluskulusid üldjuhul⁹⁴³ ei oleks saanud.

Seetõttu toetab töö autor pigem seisukohta, et kui isik on tühistamiskaebuselt läinud üle tuvastamiskaebusele, siis kuulub tuvastamiskaebus rahuldamisele vaid samasugustel alustel, mille esinemisel oleks kuulunud rahuldamisele tühistamiskaebus, kui tühistamiskaebuse rahuldamine oleks jätkuvalt võimalik olnud.⁹⁴⁴ Ka Saksa õiguskirjanduses on samalaadse regulatsiooni puhul kohtupraktikale viidates kinnitatud, et tuvastamiskaebus on põhjendatud siis, kui tühistamiskaebus oleks haldusakti mõju lõppemise hetkel rahuldamisele kuulunud.⁹⁴⁵

5.3. Kokkuvõte

HKMS § 152 lg 2 võimaldab menetluse lõpetamise asemel üle minna õigusvastasuse tuvastamise kaebusele. Arvestades seda, et käesoleva töö neljandas peatükis leiti, et HKMS § 152 lg 1 p-ga 4 analoogiliselt on võimalik menetlus lõpetada ülejäänud juhtudel, kui haldusakti mõju lõppeb või ilmnevad muud alused, mis muudavad tühistamis- või kohustamiskaebusega rahuldamise võimatuks, siis vastavalt on sellistel juhtudel võimalik samuti üle minna ka tuvastamiskaebusele. Eesti kohtupraktikas on seda võimalust juba korduvalt rõhutatud. Kõigil neil juhtudel, kus peetakse võimalikuks menetluse lõpetamist, peab isikul olemas olema ka võimalus tuvastamiskaebusele üleminekuks.

Tuvastamiskaebusele ülemineku eelduseks oleva põhjendatud huvi puhul soosib töö autori arvates Riigikohtu praktika põhjendamatult tuvastamiskaebuse esitamist preventiivsetel eesmärkidel. Ei ole õige lubada preventiivsetel eesmärkidel tuvastamiskaebuse esitamist ka sellistel juhtudel, kui samasuguse olukorra kordumine on vähetõenäoline, või olukorras, kus vastustaja on rikkumist möönnud ja seega puudub poolte vahel üldse vaidlus, et õigusvastane tegevus aset leidis.

Nõustuda ei saa ka viimaste arengutega Riigikohtu praktikas, mille järgi HKMS § 152 lg 1 p-s 4 sätestamata olukordades (st kõigis neis olukordades,

⁹⁴³ Erandina on Riigikohus pidanud võimalikuks menetluskulude hüvitamist ka siis, kui tühistamiskaebus jääb rahuldamata, kuid selle asemel tunnistatakse haldusakt õigusvastaseks põhjendamispuuduste tõttu. Riigikohtu põhjenduste järgi õigustab sellist lahendust asjaolu, et põhjendusteta haldusakti vaidlustamine muudab kohtumenetluse tulemuse prognoosimise keerukamaks ja sellega kaasneb menetluskulude kandmise risk (RKHKo 3-3-1-29-12, p 25). Sisuliselt oligi kaebajale menetluskulude hüvitamise eesmärk ainsaks põhjuseks, miks Riigikohus asja niimoodi lahendas – jättis tühistamisnõude rahuldamata, kuid tuvastas sellest hoolimata enda initsiatiivil kohtuotsuse resolutsioonis haldusakti õigusvastasuse (R. Narits, E. Vene. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – Juridica 2014/4, lk 335).

⁹⁴⁴ Samalaadset seisukohta on väljendatud Tartu Ringkonnakohtu 29. mai 2015. a otsusele haldusasjas nr 3-13-1437 lisatud eriarvamuses, vt eriarvamuse p-d 6–7.

⁹⁴⁵ M. Gerhardt (viide 117), VwGO § 113, äärenr 96.

kus tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine muutub võimatuks muul põhjusel, kui vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine või soovitud haldustegevuse sooritamine) ei ole vajalik kaebaja seisukoha küsimine tuvastamiskaebusele üleminekuks. Kahetsusväärset muutis Riigikohus varasemat praktikat ning seda ilmselt olukorras, kus varasem praktika oli kujundatud üldse teistsuguses kontekstis, ega takistanud tegelikult muutvas lahendis võetud seisukohti.

Tuvastamiskaebusele on võimalik üle minna kõikides kohtuastmetes. Kui tuvastamiskaebusele minnakse üle kõrgemas kohtuastmes, võib see endaga kaasa tuua ka vajaduse alama astme kohtuotsuse tühistamiseks.

Ebaselge on see, kas tuvastamiskaebusele ülemineku puhul tuleks tuvastamiskaebus rahuldada ka sellise vormi- või menetlusvea puhul, mille korral tühistamiskaebust ei oleks rahuldatud. Töö autor toetab seisukohta, et tuvastamiskaebus tuleks sellisel juhul rahuldada vaid samasuguse kaaluga õigusvastasuse puhul, mis tühistamiskaebusega jätkamise puhul oleks kaasa toonud haldusakti tühistamise.

6. peatükk

MUUTUNUD ASJAOLUDE TÄHENDUS MENETLUSE LÄBIVIIMISELE

6.1. Muutunud asjaolude mõju menetlustoimingutele

Muutunud asjaolud võivad lisaks asja sisulisele lahendusele mõjutada ka kohtumenetluse läbiviimist ennast. See võib kaasa tuua kohtu kohustuse menetlustoiminguteks, mille läbiviimiseks tal muidu vajadus puuduks. Eeskätt tekivad sellised probleemid kohustamiskaebuse puhul, kuna kohustamisnõue peab olema täidetav kohtuotsuse tegemise aja seisuga ning selles mõttes suunatud tulevikku. Tühistamiskaebuse puhul võivad muutunud asjaolud mõjutada küll haldusaktile antavat hinnangut, kuid ei too kaasa reeglina vajadust mingite täiendavate oluliste menetlustoimingute tegemiseks. Jätkuvalt on võimalik üksnes tühistamiskaebuse rahuldamine või rahuldamata jätmine või siis tagastamine, läbi vaatamata jätmine, menetluse lõpetamine või tuvastamisnõudele üleminek. Seevastu kohustamiskaebuse puhul võib esile kerkida rohkem erinevusi, kuidas muutunud asjaolud kaebuse lahendamist mõjutada võivad. Eeskätt on need just menetlusõiguslikku laadi. Alljärgnevalt püütakse seda analüüsida.

6.2. Muutunud asjaolude tähendus kohustamiskaebuse lahendamisel

Kohustamiskaebuse lahendamise seisukohalt tähtsust omavate asjaolude muutumine võib mõjutada kaebuse lahendamist kahel moel. See võib mõjutada kaebuse rahuldamise võimalikkust ja kaebuse rahuldamise korral ka selle ulatust.

Esimesel juhul, kui muudatus tingib kas kohustamiskaebuse täieliku rahuldamise või rahuldamata jätmise, on olukord võrdlemisi lihtne.⁹⁴⁶ Keerulisem võib olukord olla siis, kui asjaolude muutumine mõjutab kohustamiskaebuse rahuldamise ulatust, täpsemalt selle konkreetsust. HKMS § 41 lg 3 järgi võib kohus kohustamiskaebuse rahuldamisel kohustada vastustajat nii haldusakti andma või toimingut tegema kui ka haldusakti andmist või toimingut tegemist uuesti otsustama.

Esimene, definitiivne kohustamisotsus on võimalik erandliku meetmena⁹⁴⁷ vaid juhul, kui kohus on veendunud, et haldusorganil kaalutusõigus puudub või

⁹⁴⁶ Nt tõi mitteleluruumide erastamise seaduse kehtetuks tunnistamine kaasa selle, et mitteleluruumide erastamine ei olnud enam võimalik ja seetõttu oli erastamisele suunatud kohustamiskaebuse rahuldamine võimatu, kuna erastamisavaldust polnud enam võimalik uuesti lahendada. RKHKo 3-3-1-54-10, p 10.

⁹⁴⁷ RKHKo 3-3-1-14-15, p 26.

on redutseerunud nullini,⁹⁴⁸ st on ilmselge, milline otsus oleks õiguspärane⁹⁴⁹ ning kohus on veendunud, et ettekirjutatud lahendus on ainuvõimalik nii haldusorgani, menetlusosaliste kui ka kolmandate isikute jaoks.⁹⁵⁰ Sellist võimalust kasutatakse aga kohtupraktikas pigem harva, kuna tihti toimub haldusakti andmisest või toimingu sooritamise keeldumine ühel alusel ja vastavalt on ka kohtumenetluses kontrolliobjektiks see, kas sellisel alusel keeldumine oli õiguspärane või mitte. Isegi juhul, kui kohus leiab, et sellel alusel oli keeldumine õigusvastane, ei saa kohus hinnata, kas keeldumine ei võiks aset leida teistel alustel.⁹⁵¹

Teisel juhul, kui kaalutusõigus nullini redutseerunud ei ole, st pole ilmselge, et ainuvõimalik ja õiguspärane on vaid üks otsus, saab kohus teha haldusorganile üksnes ettekirjutuse haldusakti andmist või toimingu sooritamise küsimust uuesti otsustama. See tähendab siiski kohustamiskaebuse rahuldamist.⁹⁵²

Tulles tagasi selle juurde, kuidas mõjutavad muudatused õiguslikus või faktilises olustikus kaalutusõiguse alusel lahendatava küsimuse puhul kohtuotsuse ettekirjutuse konkreetsust, siis siin on võimalikud kaks tulemust. Selline muudatus võib tingida selle, et kui alguses oli halduskohtul võimalik teha haldusorganile ainult ettekirjutus asja uueks otsustamiseks, siis tänu muudatustele on haldusorgani diskretsioon ahenenud niivõrd, et kohus saab teha haldusele konkreetse ettekirjutuse haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Samuti on loomulikult võimalik vastupidine olukord – kui algselt oli kaalutusõigus redutseerunud nullini⁹⁵³ ning oleks tulnud teha konkreetne sooritusettekirjutus,

⁹⁴⁸ I. Pilving (viide 74), HKMS § 158, F, V, 2.

⁹⁴⁹ RKÜKo 3-3-1-60-03, p-d 38–39. Sama ka TrtRnKo 29. jaanuar 2010, nr 3-09-1833.

⁹⁵⁰ RKHKo 3-3-1-14-15, p 26.

⁹⁵¹ Suhteliselt avaralt on aga täitevvõimu kohustamise võimalikkusesse ja selle piiridesse suhtunud Riigikohtu üldkogu haldusasjade lahendamisel. Nii on üldkogu pidanud võimalikuks olukorras, kus ta tunnistas põhiseadusvastaseks sellise õigustloova akti andmata jätmise, mis võimaldaks hüvitise maksmist kohtunikule, kelle teenistussuhe oli kriminaalmenetluse ajaks peatatud, kohustada Justiitsministeeriumit maksma kriminaalmenetluse aja eest sellisele kohtunikule hüvitist ning määras kindlaks koguni selle hüvitise suuruse – 50% tema ametipalgast ja lisatasudest kogu aja eest, mil tema kohustused kohtunikuna olid peatunud. Vt RKÜKo 3-3-1-59-07, p-d 43–44. Märkimisväärne on siin seegi, et isik ise oli esitanud üksnes tühistamisnõude ning lõplikult kvalifitseeris nõude kohustamisnõudeks alles Riigikohtu üldkogu ise (vt otsuse p 22), st vaidlust võimaliku hüvitise suuruse üle ei käinud ka alama astma kohtutes. Kriitika sellise konkreetsuse suhtes oli esitatud ka otsuse eriarvamustes (eeskätt riigikohtuniku L. Kivi eriarvamuses). Ka halduskohtulikes erimenetlustes võivad muutunud asjaolud tähtsust omada ning tingida seal väga konkreetseid kohtupoolseid lahendusi. Nii võttis Riigikohtu üldkogu maksuotsuse tagamiseks kohtuliku hüpoteegi seadmiseks loa andmise menetluses arvesse seda, et vahepeal oli isiku suhtes tehtud maksuotsus väiksema summa ulatuses võrreldes sellega, mille ulatuses taotles maksuhaldur algselt hüpoteegi seadmist. Seetõttu lähtus üldkogu maksuotsuses (vastutusotsuses) määratud summast ning muutis selles osas alama astme kohtu määrust. RKÜKm 3-3-1-15-12, p-d 63–66. Sama on teinud hiljem ka halduskollegium, RKHKm 3-3-1-16-12, p 22.

⁹⁵² RKÜKo 3-3-1-60-03, p-d 38–39. Sama ka TrtRnKo 29. jaanuar 2010, nr 3-09-1833.

⁹⁵³ Võimalik on ka kaalutusõiguse nullini redutseerumise ja seetõttu haldusorganile konkreetse ettekirjutuse tegemise vastandolukord – see, kui kohus veendub, et isiku taotluse

siis tänu muutunud asjaoludele kaalutlusruum avanes ja nüüd peab kohus piirduma vaid kohustamisega küsimuse uueks lahendamiseks.⁹⁵⁴

Teiseks võib asjaolude muutumine tuua kaasa ka selle, et oma algsete piiridega võrreldes kohustamiskaebuse ese muutub. Eeskätt puudutab see seda, et tänu vahepealsete asjaolude muutumisele ei ole võimalik kohustamisnõuet rahuldada sellises ulatuses, nagu oli soovitud kaebuses. Nt kui nõue oli suunatud asjade tagastamisele ja kohtumenetluse kestel on osa asju hävitatud, saab kohustamiskaebuse rahuldada vaid asjade osas, mis on säilinud.⁹⁵⁵

6.2.1. Kohustamisnõude rahuldamise võimatus tühistamisnõude rahuldamise mõjutajana

Kui kohustamisnõude rahuldamine on muutunud faktiliste või õiguslike asjaolude tõttu kohtuotsuse tegemise ajal võimatuks, siis võib see omada oma mõju ka tühistamisnõudele, kui see on esitatud koos kohustamisnõudega. Nimelt kujuneb tüüpiline situatsioon, kus isikul tekib vajadus kohustamiskaebuse esitamiseks, sageli selliselt, et isik esitab haldusorganile taotluse mingi haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ning haldusorgan vastab talle keelduvalt. Kui selline keeldumine kujutab endast haldusakti,⁹⁵⁶ siis peab isik taotlema ka selle tühistamist. Juhul kui aga kohtumenetluses selgub kohe, et kohustamisnõude rahuldamine ei ole tänu muutunud asjaoludele enam võimalik, siis ei ole võimalik ka sellise keelduva haldusakti tühistamine. Teisisõnu, kui tühistamisnõue on kohustamisnõudega lahutamatu seotud, teeb kohustamisnõude rahuldamise võimatus võimatuks ka tühistamisnõude rahuldamise,⁹⁵⁷ selles osas on võimalik vaid tuvastamisnõudele üleminek.⁹⁵⁸

rahuldamine asutuse poolt on igal juhul välistatud ning kaebus jäetakse seetõttu rahuldamata. RKHKo 3-3-1-64-02, p 12.

⁹⁵⁴ Nt on Riigikohus rõhutanud, et enammakstud käibemaksu tagastamiseks esitatud kohustamiskaebuse lahendamisel peab kohus arvestama võimalusega, et tagastamisele kuuluv summa võib olla vahepeal muutunud seoses kaebaja poolt vahepealsel ajal tehtud tehingutega või muude asjaoludega. Seetõttu on õige kohustada hoopis haldusorganit toimingu tegemist uuesti otsustama, mis tähendaks maksuhalduri kohustust uuesti hinnata, kas sisendkäibemaksu summa tuleb kaebajale tagastada, ja kui, siis millises summas. RKHKo 3-3-1-64-12, p 33.

⁹⁵⁵ RKHKo 3-3-1-102-08, p 20.

⁹⁵⁶ Vt allmärkus 631.

⁹⁵⁷ Nt kui kinnipeetav oli esitanud nõude talle isiklike riiete kandmise võimaldamiseks, ent seadusemuudatuse tõttu ei saanud kohus seda nõuet enam rahuldada, on võimatu rahuldada ka kohustamisnõude aluseks olevat vangla keelduva otsuse tühistamise nõuet. Võimalik on selle suhtes vaid tuvastamisnõudele üleminek. Vt RKHKm 3-3-1-29-14, p 23. Vastupidise olukorra kohta, kui tühistamisnõude rahuldamine muutub võimatuks, vt aga RKHKm 3-3-1-60-14, p 15 (lähemalt vt alptk 4.4.6).

⁹⁵⁸ RKHKm 3-3-1-29-14, p 25.

6.2.2. Teise haldusorgani kaasamine kohustamiskaebuse puhul

Asjaolude muutumine võib muuhulgas tuua kaasa vajaduse kaasata kohtumenetluses teine vastustaja. Vastustaja on haldusorgan või haldusekandja, kelle tegevuse peale on kaebus esitatud (HKMS § 17 lg 1). Muutunud asjaolud võivad mõjutada kohtumenetlust selliselt, et kui alguses tuli kaebusest lähtudes kaasata üks haldusorgan, siis muutunud asjaolud tähendavad kohtu kohustust määrata vastustajaks HKMS § 18 lg 2 alusel teine haldusorgan, kuna senisel vastustajal ei oleks enam võimalik muutunud asjaolude tõttu kohtuotsust täita.⁹⁵⁹ Nt juhul, kui kinnipeetava kohustamismõtte on põhjendatud, kuid ta ei viibi enam selles vanglas, kelle vastu kohustamismõtte oli esitatud, tuleb kohtul täiendada vastustajana kaasata vangla,⁹⁶⁰ kus kinnipeetav kohustamismõtte rahuldamise üle otsustamise ajal viibib.⁹⁶¹

Iseenesest tuleb kindlasti nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et kui asjaolud muutuvad kohustamiskaebuse menetluse kestel selliselt, et kohustamismõtte peaks selle rahuldamise korral täitma teine haldusorgan, siis tuleks see haldusorgan halduskohtumenetlusse kaasata.⁹⁶² Samas ei saanud viidatud Riigikohtu seisukohast vastust reale küsimustele, mis sellise käitumise korral paratamatult tekkida võivad. Järgnevalt käsitletakse neid lähemalt.

6.2.3. Teise haldusorgani kaasamine kohustamiskaebuse puhul, kui kehtestatud on kohustuslik kohtueelne menetlus

Esiteks tekib küsimus, kuidas peaks seda seisukohta rakendama juhtudel, kui seda liiki vaidlustele on ette nähtud kohustuslik kohtueelne kord, mida läbimata ei ole halduskohtusse pöördumine võimalik (HKMS § 47 lg 1). Eestis on sätestatud mitmel juhul kohustuslik kohtueelne vaidluse lahendamise kord enne halduskohtusse pöördumist.⁹⁶³ Ka viidatud Riigikohtu lahendis, kus juhiti tähelepanu täiendava vastustaja kaasamise kohustusele, oli tegemist kohustus-

⁹⁵⁹ RKHKo 3-3-1-62-09, p 13.

⁹⁶⁰ Vanglad tuleb lugeda erinevateks haldusorganiteks (valitsusasutusteks), vt VangS § 105 lg-d 1–2.

⁹⁶¹ Selles asjas olid kaebajalt ühes vanglas ära võetud isiklikud asjad, kuid kohtumenetluse kestel oli kaebaja üle viidud teise vanglasse ning ka vaidlusalused asjad olid viidud sinna vanglasse isiklike asjade lattu. RKHKo 3-3-1-1-12, p 20. Sarnane olukord ka RKHKo 3-3-1-62-09 p-s 13, kus kaebaja oli taotlenud vahistatuna ühes vanglas kokkusaamist, ent kohtumenetluse kestel viidud teise vanglasse ja ka tema staatus oli muutunud vahistatust kinnipeetavaks.

⁹⁶² Siin ei ole määrav see, kelle oskas määrata vastustajana kaebaja. HKMS § 18 lg 1 järgi teeb vastustaja vaidluse esimest lähtudes kindlaks kohus ning menetlusosaliste seisukohad vastustaja määratlemisel ei ole kohtule siduvad. Sama paragrahvi teine lõige näeb ette, et kui kohus leiab menetluse käigus, et kaasatud ei ole kõik vastustajad, kaasab ta täiendava vastustaja. Seega on määrav roll õige vastustaja kaasamisel kohtul ja kaebaja eksitus vastustaja määratlemisel ei tohi kaasa tuua talle negatiivseid tagajärgi.

⁹⁶³ Nt on vaidluste kohustuslik kohtueelne kord sätestatud riigihankevaidlustes (HKMS § 268 lg 1), samuti kinnipeetavate ja vangla vahelistes vaidlustes (VangS § 1¹ lg 5 ja lg 8).

likule kohtueelsele menetlusele allutatud vaidlusega (kinnipeetava ja vangla vaheline vaidlus), kuid Riigikohus ei selgitanud, kuidas lahendada tekkivat vastuolu – kohustamiskaebuse lahendamisel tuleks kaasata uus vastustaja, kuid samas ei ole kaebaja esitanud kaasatava haldusorgani vastu kohustamisvaiet. Enamgi veel, Riigikohus pidas vajalikuks rõhutada, et kui uus haldusorgan kaasatakse vastustajana põhjusel, et faktilise olukorra muutumise tõttu pole kaebuse rahuldamise korral võimalik menetluses seni osalenud vastustajat kohtuotsust täitma kohustada, siis on võimalik kohaldada analoogiat HKMS § 18 lg-ga 3 ning asja pole vaja algusest peale arutada.⁹⁶⁴ Sellest seisukohast võiks pigem järeldada, et Riigikohtu arvates pole vajalik ka kohtueelse menetluse läbiviimine.

Üks võimalus oleks tõepoolest asuda seisukohale, et sellises olukorras, kus kohtumenetluse kestel muutuvad asjaolud selliselt, et tingivad uue vastustaja kaasamise vajaduse, ei olegi kohustuslikus kohtueelses menetluses enam selle haldusorgani vastu nõude esitamine vajalik. Selle kasuks näib kõnelevat asjaolu, et selline “uus” haldusorgan ei ole otseselt õigusvastaselt käitunud (haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest keeldunud, olnud tegevusetu või viivitanud). Lisaks oleks selline lahendus menetlusökoonoomia mõttes ilmselgelt mõistlikum.

Siiski tekib küsimus, kas sellisel juhul ei muutu kohustuslik kohtueelne menetlus sisutuks, sest selle instituudi eesmärgid (halduse enesekontroll, kohtute kergendamisfunktsioon ja isikutele täiendava õiguskaitse pakkumine)⁹⁶⁵ jäävad realiseerimata. Kohtueelses menetluses ei saa ju uus haldusorgan oma seisukohta vaidlusaluses küsimuses väljendada, vaid tõmmatakse kohe kohtumenetlusse. Lisaks pole kohtueelse menetluse eesmärk vaid see, et haldusorgan saaks oma vigu parandada. Kuna uus haldusorgan ei ole õigusvastaselt käitunud, ei teeni kohustuslik kohtueelne menetlus küll enam niivõrd tõhusalt enesekontrollifunktsiooni, kuid jätkuvalt realiseeruks selle kaudu kohtute kergendamisfunktsioon ja isikute õiguskaitsefunktsioon.

Kohtupraktika selles küsimuses on pigem ebaselge. Võrreldavas olukorras – kahju hüvitamise nõudele kehtestatud kohustusliku kohtueelse menetluse puhul – on Tartu Ringkonnakohus pidanud kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist oluliseks olukorras, kus asjas tulnuks nõue esitada (ka) teise vastustaja vastu.⁹⁶⁶

⁹⁶⁴ RKHKo 3-3-1-1-12, p 20. Sarnases asjas, kus kaasatud oli ebaõige vastustaja, pidas aga Riigikohus varem vajalikuks asja juba sellepärast tühistada ja saata uueks arutamiseks esimese astme kohtusse (RKHKo 3-3-1-81-03, p 12).

⁹⁶⁵ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – *Juridica* 2005/10, lk 705–718.

⁹⁶⁶ Tekkinud oli olukord, kus isik oli ekslikult esitanud nõude ühe vastustaja vastu, kuid kohtumenetluses selgus, et nõue tulnuks esitada hoopis teise haldusorgani vastu. Ehkki ringkonnakohus nägi asjas erinevaid võimalusi, kuidas saaks ühildada käimasolevat kohtumenetlust ja samal ajal kohtueelses menetluses nõude esitamist teise vastustaja vastu (vt TrtRnKo 16. detsember 2011, 3-10-149, p 11), kaebaja seda võimalust ei kasutanud ning Riigikohus leidis viimase astmena, et soovitud hüvitis on võimalik RVastS § 12 lg-st 4 tulenevalt välja mõista solidaarvastutuse järgi täies ulatuses vaid olemasolevalt vastustajalt (RKHKo 3-3-1-7-14,

Kohustamismõnede puhul on sellise lähenemise rakendamine praktikas siiski väga keeruline, sest probleem tekib juba seetõttu, et suure tõenäosusega on möödunud vaidetähtaeg.⁹⁶⁷ Lisaks tekib küsimus, miks peaks isik läbima kaks korda kohtueelset menetlust, kui vaidluse esemeks oli vaid üks, esialgne keeldumine esimese haldusorgani poolt. Enamgi veel, kuidas ta saab esitada teisele haldusorganile kohustamismõnet, kui ta ei ole eelnevalt esitanud sellele üldse taotlustki haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks?

Eelnevat kokku võttes tuleb ilmselt nentida, et kui kohtumenetluse kestel muutunud asjaolud tingivad menetlusse uue vastustaja kaasamise seetõttu, et algne vastustaja ei saa enam kohustamismõnet täita, ei pea isik läbima uue vastustaja suhtes kohtueelset menetlust ka siis, kui see on sätestatud kohustuslikuna. Ehkki selle kasuks võiks rääkida see, et vajalik on säilitada seadusandja poolt ettenähtud kohustusliku eelmenetluse funktsioone, tasalülitavad sellega kaasnevad negatiivsed efektid tõenäoliselt igasuguse kasuliku mõju, mida sellisest kohustuslikust eelmenetlusest võiks saada, rääkimata sellest, et selle realiseerimine võib olla eelnevast tulenevalt mõnikord võimatugi. Arvestada tuleb sedagi, et olukorras, kus isik on juba kohtusse pöördunud, ei saa enam rääkida ka täiemahulisest kohtute töökoormuse kergendamisküsimise toimimisest – vaidlus on juba kohtus ja mõistlik on sellega seal lõpuni minna. Isiku vaidmenetlusse suunamine võib lõppeda sellega, et ta pöördub ikkagi uuesti kohtusse ja see võib olla veelgi ressursimahukam. Ka isiku õiguste kaitse funktsiooni realiseerumine oleks selles olukorras äärmiselt küsitav, sest pooleliolevast kohtuvaidlusest vaidmenetlusse suunamine koos perspektiiviga vajadusel uuesti kohtusse pöörduda ei pruugi olla isiku jaoks ei odavam, lihtsam ega kiirem.⁹⁶⁸

6.2.4. Vastustaja asendamine kohustamiskaebuse menetluses

Eelnevalt käsitletud küsimused ei ole ainsad probleemid, mis võivad kohustamiskaebuse menetlusse täiendava haldusorgani kaasamisega tekkida. Riigikohus on muuhulgas selgitanud, et uus haldusorgan tuleb kaasata täiendava

p-d 14–15) ning kohustusliku kohtueelse korra läbimise küsimusel Riigikohus seetõttu üldse ei peatunudki. Olukorra kohta, kus kaebus on esitatud vale vastustaja vastu ning see selgub alles kõrgemas kohtuastmes, vt ka RKHKo 3-3-1-91-06, p-d 16–17; 3-3-1-81-03, p-d 11–13.

⁹⁶⁷ HMS §-st 75 tulenevalt on vaidetähtaeg 30 päeva haldusakti või keeldumise teatavaks tegemisest. Suure tõenäosusega on selle küsimuse lahendamise ajaks algse keeldumise vaidlustamise tähtaeg möödunud ning millestki pole võimalik arvestada uut kaebetähtaega, kuna uut keeldumist ei ole aset leidnud. Tõsi, viivituse või tegevusetuse korral ei pruugi tähtaja-probleem olla nii terav, kuna vaidmenetlusele ei ole kehtestatud HKMS § 46 ls-tes 2–3 ja § 47 lg 3 ls-tes 2–3 sätestatuga analoogilist tähtaega viivituse või tegevusetuse vaidlustamiseks. Töö autor on jätkuvalt seisukohal, et tegevusetust ja viivitust peab isik saama vaidlustada tähtajatult (vt E. Vene (viide 74), HKMS § 46, B, III; E. Vene (viide 756), lk 310–311).

⁹⁶⁸ Viimaseid võib nimetada ühtedeks olulisemateks vaidmenetluse eelisteks. Vt E. Vene (viide 965), lk 708–709; sama ka RKHKo 3-3-1-93-04, p 14; RKHKm 3-3-1-58-00, p 3.

vastustajana.⁹⁶⁹ Seega peaks Riigikohtu seisukoha järgi ka algne haldusorgan kohtumenetlusse edasi jääma, st seda ei asendata. Tekib küsimus, kas siiski on vajalik alati algse haldusorgani säilitamine kohtumenetluses vastustajana. Kindlasti esineb juhtumeid, kus see on vajalik,⁹⁷⁰ kuid näiteks juhul, kus halduskohtu poolt tehtav võimalik kohtulahend ei saaks enam kuidagi algse haldusorgani jaoks tagajärgi kaasa tuua, siis põhjustaks selle organi jätkamine kohtumenetluses vastustajana asjatut ressursikulu nii sellele organile kui ka teistele menetlusosalistele ning kohtule. Seetõttu oleks ilmselt mõistlik, et kui kohtule on uue organi kaasamisel selge, et algse haldusorgani jätkamine menetluses ei ole enam üldse vajalik ja asjas tehtav lahend ei saa seda haldusorganit kuidagi mõjutada, siis tuleks see organ menetlusest HKMS § 18 lg 2 alusel täielikult välja arvata ja jätkata kohtumenetlust vaid ühe vastustajaga.

6.2.5. Menetluskulude kandmine mitme vastustaja poolt kohustamiskaebuse lahendamisel

Samuti jääb vaadeldavast Riigikohtu lahendist⁹⁷¹ ebaselgeks see, kuidas peaks kohus sellises olukorras jagama menetluskulud. HKMS menetluskulude regulatsioon sellist küsimust eraldi ei reguleeri. Küsimusi võib tekkida nii siis, kui kohus kaebuse rahuldab (nt kas uuel haldusorganilt peaks samuti välja mõistma menetluskulud, ehkki tema ei ole õigusvastaselt käitunud), kui ka siis, kui kaebus jääb rahuldamata (nt kas isik peaks tasuma mõlema haldusorgani menetluskulud). Kõiki võimalikke probleeme ja lahendusi ei ole ilmselgelt võimalik siinkohal ette näha. Probleemide tekkimisel tuleb need ületada HKMS paindliku tõlgendamise teel, arvestades sealjuures muuhulgas kohtule antud laialdasi diskretsioonivolitusi menetluskulude jagamisel ja väljamõistmisel (eeskätt HKMS § 108 lg 11), tagamaks õiglast lõpptulemust.

6.3. Kaebusele uute nõuete lisamine

Eelnevalt käsitleti seda, millised on võimalikud menetluslikud probleemid kohustamiskaebuse lahendamisel, kui muutuvad selle rahuldamist mõjutavad asjaolud. Järgnev puudutab aga juba nii tühistamis- kui kohustamiskaebust. Jutt on kaebusele uute nõuete lisamisest. Muutunud asjaolud võivad tingida nimelt ka selle, et esialgu kaebaja poolt esitatud nõue ei ole enam tema õiguste efektiivseks kaitsmiseks piisav. Tõhusa õiguskaitse saamiseks oleks vajalik uute nõuete lisamine. Eeskätt võib selline vajadus tekkida olukorras, kus ilma uue nõude esitamiseta ja selle rahuldamiseta ei ole algselt esitatud kaebuse

⁹⁶⁹ RKHKo 3-3-1-1-12, p 20.

⁹⁷⁰ Näiteks kui algne vastustaja võib, vähemalt mingis osas, osutada samuti subjektiks, kes kohtuotsust täitma peab.

⁹⁷¹ Endiselt käib jutt lahendist RKHKo 3-3-1-1-12.

rahuldamine võimalik⁹⁷² või siis pole võimalik pikemas perspektiivis kaebaja lõppeesmärgi saavutamine.⁹⁷³

Kõigepealt võiks küsida, kas sellises olukorras poleks võimalik puuduva nõude probleemi ületada tõlgendamisega, lugedes esitatud nõuete alla kuuluvaks ka seni esitamata, kuid vajaliku nõude. Iseenesest on Riigikohus oma praktikas aktsepteerinud juba esitatud nõuete tõlgendamist väga laialt, sh selliselt, et lugenud kaebaja poolt esitatud ühe nõudega hõlmatuks ka teise nõude. Laialt on teada, et tühistamis- või kohustamislõpetuse hõlmab endas tuvastamislõpetust vastava haldusakti või tegevusetuse õigusvastasuse tuvastamiseks,⁹⁷⁴ kuid lisaks on omavahel hõlmatuks loetud ka tühistamis- ja kohustamislõpetusi, st et tühistamislõpetuse hõlmab endas ka kohustamislõpetust⁹⁷⁵ ning vastupidi.⁹⁷⁶ Kohtupraktikast leiab isegi juhtumeid, kus tuvastamislõpetust on tõlgendatud kohustamislõpetuse⁹⁷⁷ ja kahju hüvitamise lõpetust kohustamislõpetuse⁹⁷⁸. Ehkki pole üheselt selge, kas Riigikohtu praktika on selles küsimuses ikka täielikult järjekindel,⁹⁷⁹ pooldab töö autor aga siiski isiku õiguste efektiivse õiguskaitse põhimõttest tulenevalt kindlasti sellist nõuete avara tõlgendamise võimalikkust.

⁹⁷² Näiteks võib kohustamislõpetuse rahuldamise eelduseks olla see, et tühistatakse (pärast kaebuse esitamist antud uus) haldusakt, kuna vastasel juhul oleks kohustamislõpetuse rahuldamine selle haldusaktiga vastuolus. Niisugusel juhul peaks isik esitama ka nõude selle haldusakti tühistamiseks. Vt RKHKo 3-3-1-5-10, p 16.

⁹⁷³ Nt ei pruugi mitmeastmelistes menetlustes olla piisav see, kui isik vaidlustab ainult eelhaldusakte, kuid jätab vaidlustamata hiljem antud lõpliku haldusakti. Sellisel juhul tuleb vaidlustada ka lõplik haldusakt, kuna vastasel juhul isik oma lõppeesmärgi ei saavutaks. Vt nt RKHKo 3-3-1-14-02, p 26.

⁹⁷⁴ Tühistamiskaebuse osas nt RKHKo 3-3-1-14-02, p 12; 3-3-1-33-05, p 15. Kohustamiskaebuse osas nt RKHKo 3-3-1-6-02, p 11.

⁹⁷⁵ Kui isik on esitanud kaebuse keelduva haldusakti tühistamiseks, siis sisaldab see nõue ka lõpetust haldusakti andmise nõude uueks lahendamiseks kohustamiseks (RKÜKo 3-3-1-59-07, p 22; RKHKo 3-3-1-51-02, p 22; RKHKm 3-3-1-67-05, p 7; TrtRnKo 12. märts 2009, nr 3-08-1687; 29. jaanuar 2010, nr 3-09-1833).

⁹⁷⁶ Kui isik on esitanud üksnes kohustamislõpetuse, saab sellega hõlmatuks lugeda ka keelduva haldusakti tühistamise nõude või toimingut (tegevusetuse) õigusvastasuse tuvastamise nõue (RKHKo 3-3-1-6-02, p 11).

⁹⁷⁷ RKHKo 3-3-1-3-04, p 12; 3-3-1-24-05, p 8.

⁹⁷⁸ RKHKo 3-3-1-6-02, p 11; RKHKm 3-3-1-24-01, p 1.

⁹⁷⁹ Nii on Riigikohus leidnud, et olukorras, kus isik oli esitanud kohustamislõpetuse, mis eeldas vanglalt vangla kodukorras sätestatuga vastupidisel viisil käitumist, ei ole kohustamislõpetuse rahuldamine võimalik, kuna kaebaja ei ole esitanud tühistamiskaebust kodukorra vastava regulatsiooni tühistamiseks. Kuid kohustamiskaebuse rahuldamise eelduseks oleks just vastava regulatsiooni tühistamine. Riigikohus leidis, et kohustamislõpetusega ei ole võimalik kaebuse eesmärgi saavutada ja kohustamislõpetuse tuleb HKMS § 151 lg 2 p 1 ja § 155 lg 3 alusel läbi vaatamata jätta (RKHKo 3-3-1-28-15, p 28, vt ka p 34). Lisaks oli kaebaja selles asjas esitanud ka tuvastamislõpetuse kodukorra õigusvastasuse tuvastamiseks. Olgu siiski märgitud, et Riigikohtu sellise seisukoha põhjus võis peituda hoopis selles, et vaadeldavas asjas oli sama isik teises kohtuasjas tegelikult asjakohased kodukorra sätted tühistamiskaebusega vaidlustanud ning kaebus oli rahuldamata jäetud. Sellised erandlikud asjaolud võivad õigustada tõepoolest ka kohustamiskaebuse rahuldamata jätmist.

Lähtudes sellisest nõuete avaralt tõlgendamise võimalikkusest, võiks järgnevalt küsida, kas ka juhtumitel, mil vajadus uue nõude esitamiseks tekib kohtumenetluse käigus, ei piisa lihtsalt senise nõude tõlgendamisest selliselt, et see hõlmab ka uue vajaliku nõude. Näiteks kui esitatud kohustamisnõude menetlemise jooksul on antud vaidlusaluses küsimuses uus haldusakt, mis muudaks kohustamisnõude rahuldamise võimatuks, siis kas ei võiks senist kohustamisnõuet tõlgendada ka uue haldusakti tühistamise taotlusena?

Sellele küsimusele tuleb vastata siiski pigem eitavalt. Eelnevalt kirjeldatud juhtudel, kus nõuete laiendavat tõlgendamist on võimalikuks peetud, on olnud tegemist olukorraga, kus kaebajal olnuks võimalus esitada vastav nõue juba esialgses kaebuses, st sellise nõude esitamise eeldused olid täidetud kaebuse esitamise ajal. Kaebaja poolt jäi see sõnastamata ilmselt lihtsalt ebapiisavate teadmiste tõttu. Kuid sisuliselt käis kohtumenetluses vaidlus ikkagi ka selle uue nõude rahuldamise eelduste üle. Nt keeldumise vaidlustamisel ainult kohustamisnõude esitanud kaebaja tahe oli tegelikult suunatud ka keelduva haldusakti⁹⁸⁰ tühistamisele ja sisuliselt käis selle üle vaidlus ka kohustamisnõude lahendamisel. Ning vastupidi – ainult keelduva haldusakti tühistamise nõude esitanud kaebaja tahe on suunatud taotletud haldusakti saamisele. Üldjuhul on keelduva haldusakti tühistamise tagajärjeks niikuinii see, et isiku taotlus on lahendamata ning haldusorgan peab selle uuesti läbi vaatama. Vastavalt on sellist tühistamisnõuet põhjendatud käsitleda samaaegselt ka kohustamisnõudena.

Seevastu olukorras, kus vajadus uue nõude lisamiseks tekib tänu kohtumenetluses muutunud õiguslikele või faktilistele asjaoludele, on üldjuhul vajalik siiski selgesõnaliselt uue nõude esitamine, tagamaks seda, et uus haldusakt või toiming muutuks selgepiirilisel vaidluse esemeks ning menetlusosalistel oleks võimalik selle suhtes esitada oma nõudeid ja neid põhjendavaid seisukohti. Ka Riigikohus ei ole üldjuhul olukorras, kus uue nõude esitamist nõuavad muutunud asjaolud, oma praktikas pidanud võimalikuks kaebusele uue nõude lisamist pelgalt algse kaebuse laiendava tõlgendamise teel. Vajalikuks on peetud, et kaebaja esitaks ise selgesõnaliselt uue asjakohase nõude.⁹⁸¹

Seega võib kohtumenetluse kestel muutunud asjaolude tõttu olla vajalik nii tühistamis- kui kohustamisnõude lisamine senises kaebuses esitatud nõuetele.

HKMS ei sisalda otseselt kaebusele uue nõude lisamist reguleerivat normi. Küll on aga reguleeritud kaebuse muutmise – HKMS § 49 sätestab, et kaebaja võib muuta kaebuse nõuet või alust ning ta võib seda teha kuni kohtuvaidluse halduskohtus või kirjalikus menetluses taotluste esitamise tähtaja möödumiseni, kui see on kohtu hinnangul otstarbekas⁹⁸² kaebuse eesmärgi saavutamiseks ning kaebuse esitamine muudetud kujul oleks HKMS kohaselt olnud lubatav. Riigi-

⁹⁸⁰ HMS § 43 lg 2 ls 1 järgi on taotletud haldusakti andmisest keeldumine haldusakt.

⁹⁸¹ Vt nt RKHKo 3-3-1-5-10, p 16.

⁹⁸² Riigikohus on väljendanud seisukohta, et olukorras, kus senine kohtumenetlus on kestnud kaua ja menetluses on esitatud palju nõudeid, võib kaebuse muutmise otstarbekus olla kaheldav, kuna kaebuse muutmise ja selle täiendamine uute nõuetega või alustega pikendaks menetlust veelgi. Vt RKHKm 3-3-1-64-15, p 23.

kohus on sedastanud, et ka kaebuse täiendamine uue nõudega on käsitatav kaebuse muutmisenä⁹⁸³ ning järelkult on HKMS § 49 regulatsioon kohaldatav ka nõude lisamisele. Ka Saksa õiguse järgi on juhul, kui aja möödumise tõttu on esialgne nõue muutunud mittelubatavaks ja vaidlus seetõttu lõppenud, uue tühistamisnõude lisamine uue haldusakti vastu võimalik samadel asjaoludel, nagu on lubatud kaebuse muutmine.⁹⁸⁴

Järgnevalt käsitletakse nõuete lisamisega seotud probleeme.

6.3.1. Tühistamisnõude lisamine

Kui pooleliolevas menetluses vaidluse all oleva küsimusega seoses antakse uus haldusakt, võib olla vajalik kaebusele uue tühistamisnõude lisamine. Uue tühistamisnõude esitamine ei ole vajalik sugugi alati, kui haldusorgan annab vaidlusaluse küsimusega seoses uue haldusakti. See sõltub uue haldusakti iseloomust. Loomulikult pole seda vaja teha siis, kui uus haldusakt tunnistab vaidlustatud haldusakti hoopiski kehtetuks – sellisel juhul kohaldub HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2. Keerulisem on olukord siis, kui vaidlustatud haldusakti muudetakse. Nagu eelnevalt⁹⁸⁵ märgiti, on Riigikohus oma praktikas valinud lähene-mise, kus juhul, kui muudetakse koormavat haldusakti selliselt, et kohustus jääb kehtima, ehkki mõnevõrra muudetud kujul, on võimalik lugeda algne haldusakt täielikult kehtetuks tunnistatuks, selles asjas menetlus lõpetatakse⁹⁸⁶ ning isik peaks vaidlustama uue haldusakti. Menetlusökonomiliselt on selline lahendus vaieldav. Tuleb mõnda, et see võib küll olla rahalises mõttes soodsam kaeba-jale, kuna haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu menetluse lõpetamisel on kaebajal õigus menetluskulude hüvitamisele (HKMS § 108 lg 6), kuid teisalt tuleb menetlusosalistel sisuliselt läbida ja kohtul läbi viia kaks kohtumenetlust.

Lisaks on tühistamisnõude lisamine võimalik juhtumil, kui kohtumenetluse kestel annab haldusorgan vaidlusaluses küsimuses uue haldusakti, mis takistab kaebuse rahuldamist või muul moel kaebaja eesmärgi saavutamist. Sellised olu-korrad on kohtupraktikas tüüpilised juhtumid, kus vajadus tühistamisnõude lisa-miseks tekib. Nii takistab esitatud kohustamisnõude rahuldamist hiljem antud haldusakt, mis välistab kohustamiskaebuses soovitud tegevuse. Sellisel juhul on kohustamisnõude rahuldamise eelduseks see, et vastav haldusakt tühistatakse.⁹⁸⁷ Ning näiteks olukorras, kus isik on vaidlustanud taotluse rahuldamisest keeldumise ja seejärel on tema taotlus küll mingiks ajaks rahuldatud, kuid see-

⁹⁸³ RKKKo 3-3-1-62-10, p 16; RKKKm 3-3-1-87-14, p 13. Sama ka I. Pilving (viide 74), HKMS § 49, B, I.

⁹⁸⁴ B. Clausen (viide 117), VwGO § 161, äärenr 12.

⁹⁸⁵ Vt eelnevalt alaptk 1.2.4.2.

⁹⁸⁶ RKKKm 3-3-1-85-07, 3-3-1-86-07, 3-3-1-87-07 ja 3-3-1-88-07.

⁹⁸⁷ Näiteks kui kinnipeetav on taotlenud vangla kohustamist selleks, et tal võimaldataks vangla spordisaali kasutada, kuid kohtumenetluse kestel jõustub uus vangla kodukord, mis välistab sellel kinnipeetaval spordisaali kasutamise, peaks kaebaja vaidlustama tühistamisnõudega kodukorra vastavat sätet. Vt RKKKo 3-3-1-5-10, p-d 13–15.

järel sisuliselt uuesti keeldutud, saab isik juba esitatud kohustamiskaebuse menetluses vaidlustada ka hilisema keeldumise.⁹⁸⁸ Samuti on olukorras, kus isik on vaidlustanud enne lõpliku haldusakti andmist eelhaldusakti ning lõplik haldusakt antakse kohtumenetluse ajal, isikul vajalik üldjuhul vaidlustada ka lõplik haldusakt.⁹⁸⁹

Siinkohal väärib sarnase situatsioonina märkimist, et asjaolude muutumine võib tingida ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise, kui näiteks kohustamismõnede rahuldamist takistab kohtumenetluse ajal jõustunud õigustloov akt.⁹⁹⁰

6.3.2. Kohustamismõnede lisamine

Kohustamismõnede lisamise vajadust ei pruugi praktikas ette tulla nii sageli kui tühistamismõnede lisamise vajadust. Vähemalt võib nii väita töö koostamisel kasutatud kohtupraktika põhjal. Kohustamismõne jääb enamasti muutumatuks ning väljendab kaebaja lõppeesmärki, sõltumata sellest, kuidas asjaolud muutuvad. Kohustamismõnudega ei ole üldjuhul vaja kõrvaldada mingeid vahepeal ilmnenud takistavaid tegureid, nagu tühistamismõnudega on vajalik kõrvaldada vahepeal antud haldusaktide kehtivust.

Sellel põhjal võib selline vajadus tekkida. Eeskätt võib kohustamismõnede lisamine olla vajalik siis, kui pärast õiguskaitsemenetluse algatamist on isik esitanud samasihilise taotluse uuesti ning haldusorgan keeldub uuesti selle rahuldamisest või sooritab samas küsimuses toimingut, mille negatiivseid tagajärgi saab isik kõrvaldada üksnes kohustamismõnudega. Ammendavat tüüpjuhtumite kataloogi pole siinkohal siiski ilmselt võimalik esitada, sest kombineerituna erinevate asjaoludega võib selliseid olukordi olla mitmeid.

Esimesena vajab vastamist küsimus, kas ja millises ulatuses peab olema uue kohustamismõnudega seoses läbitud haldusmenetlus. Nimelt sätestab RVastS § 6 lg 3, et “Taotlus haldusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks tuleb esitada selleks pädevale haldusorganile. Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.” Süstemaatilise tõlgendamise korral ei jäta need kaks lauset,

⁹⁸⁸ RKHKo 3-3-1-77-11, p 12 (vt lahendi asjaolude täpsemat kirjeldust allmärkusest 1024). Juba esitatud kohustamiskaebuse puhul saab kaebaja vaidlustada ka haldusakti, millega kohtumenetluse ajal tema taotluse rahuldamisest keeldutakse (RKHKo 3-3-1-46-13, p 13). Keeldumise kohta vt ka RKHKo 3-3-1-82-04, kus isik esitas kõigepealt tühistamiskaebuse maksuotsuse suhtes ning seejärel ka maksuhaldurile parandatud maksudeklaratsioonid. Kui maksudeklaratsioonide järgi maksuarvestuses paranduse tegemine jäeti maksuhalduri poolt rahuldamata, vaidlustas isik ka selle otsuse.

⁹⁸⁹ Näiteks kui isik on esitanud kaebuse kolmandale isikule maa ostueesõiguse erastamise menetluses antud eelhaldusakti peale, soovides vältida maa hilisemat erastamist, ja pärast kaebuse esitamist antakse maa erastamise kohta lõplik haldusakt (erastamiskorraldus), siis on tal vajalik vaidlustada ka erastamiskorraldus (RKHKo 3-3-1-14-02, p-d 25–26).

⁹⁹⁰ Vt RKÜKo 3-3-1-5-09. Kui see regulatsioon muutub kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvaks, ei ole välistatud selle osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine.

arvestades nende omavahelist seost, kahtlust, et kõigepealt peab isik, kes soovib haldusorganilt mingisugust sooritust, esitama taotluse haldusorganile ning alles siis, kui see haldusmenetlus ei ole lõppenud tema jaoks sobivalt, võib ta pöörduda kohustamisnõudega halduskohtusse. Sedasama on rõhutatud kohtupraktikas.⁹⁹¹

Riigikohus sellest tõlgendusest siiski nii kindlalt kinni ei pea. Nii on Riigi-kohtu halduskolleegium leidnud näiteks, et kui kaebus oli esitatud haldusorganilt kulutuste väljamõistmiseks, mida kaebaja kandis enne kaebuse esitamist kindla perioodi jooksul, ning ta kannab neid kulutusi edasi ka kohtumenetluse kestel, siis võib ta esitada kohustamisnõude uute, pärast kaebuse esitamist kantud kulutuste väljamõistmiseks otse kohtule, ilma et ta oleks uue perioodi osas haldusorganile taotlust nende kulutuste hüvitamiseks esitanud.⁹⁹² Võimalik on järeldada, et sellises situatsioonis on Riigikohus pidanud primaarseks menetlusökonoomia põhimõtet ja vajadust vältida uut kohtuvaidlust⁹⁹³ ning hõlbustada kaebaja kohtussepöördumist.⁹⁹⁴ Töö autor mõõnab nende argumentide kaalukust, ent leiab siiski, et kergekäeliselt ei tohiks kõrvale heita kohustamisnõude eelduseks olevat põhilist tingimust – et isik oleks eelnevalt esitanud oma nõude haldusorganile ja viimane saanud selle osas seisukoha kujundada (RVastS § 6 lg 3).⁹⁹⁵ Lisaks on küsitav ka sellise lahenduse kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, kuna kohus asub lahendama sellisel juhul esimesena küsimust, mida haldusorgan polegi lahendanud. Pelgalt menetlusökonoomia argument ei ole eriti veenev, kuivõrd vajadust uue kohtuvaidluse algatamiseks ei pruugi tekkida – kohtu seisukoht sarnases küsimuses võiks haldusorgani jaoks anda piisavalt selge signaali ning ta juhindeks tõenäoliselt kohtu seisukohtadest. Lisaks võib sellise uue nõude esitamine oluliselt pikendada kohtuasja lahendamiseks kuluvat aega – nt esitatuna vahetult enne kirjalike menetlusedokumentide esitamise tähtaja lõppu võib see tähendada menetluse uuendamise vajadust, et saada selles osas vastustajalt konkreetne seisukoht ning vajadusel ka koguda uusi tõendeid. Seetõttu loodab töö autor, et selline lähene-mine jääb võimalikuks üksnes väga erandlikel juhtudel, kui asjas tähtsust omavad küsimused on tõepoolest äärmiselt selged.⁹⁹⁶

⁹⁹¹ RKHKo 3-3-1-44-08, p 16; sama nähtub ka RKHKo 3-3-1-85-15, p-st 12; 3-3-1-91-13, p-st 20. Sama ka TrtRnKm 6. juuni 2012, 3-11-2171, p 8.

⁹⁹² RKHKo 3-3-1-41-15, p 15. Vt ka eelnevalt viidatud RKHKo 3-3-1-77-11, p 12, kus Riigikohus aktsepteeris seda, et kui kohustusliku kohtueelse menetluse kestel saavutab isik kohustamisvaide eesmärgi ning saab soovitud asja haldusorganilt kätte, kuid enne vaide lõplikku lahendamist võetakse see asi temalt uuesti ära, ei pea isik enam läbima uut vaidemenetlust seoses haldusorgani uute toimingutega, mis leidsid aset pärast vaide esitamist.

⁹⁹³ RKHKo 3-3-1-41-15, p 15.

⁹⁹⁴ RKHKo 3-3-1-77-11, p 12.

⁹⁹⁵ Vt ka TrtRnKo 4. märts 2015, 3-13-1329, p 17.

⁹⁹⁶ Nt asjas nr 3-3-1-41-15 arvestas Riigikohus lisaks menetlusökonoomia põhimõttele ka seda, et uus nõue põhines samadel õiguslikel alustel, oli adresseeritud sama isiku vastu ning faktiliste asjaolude erinevus seisnes eeskätt taotlusega hõlmatud ajavahemikus. Samuti leidis kolleegium, et vastustaja võimalikud sisulised vastuväited muudetud nõudele ei saaks erineda esialgsele nõudele esitatud vastuväidetest ja et vastustaja oli eelnevalt kohtumenetluses

6.3.3. Kohtuaste, kus saab kaebust täiendada uue nõudega

Vajadus tänu asjaolude muutumisele kaebusele uue nõude lisamiseks võib tekkida kohtumenetluse kestel põhimõtteliselt igal ajal. Nagu märgitud, tuleb kaebusele mõne uue nõude lisamist või asendamist lugeda kaebuse muutmiseks. Kaebuse muutmist reguleerib HKMS § 49, mis võimaldab kaebust muuta kuni kohtuvaidluseni halduskohtus või kirjalikus menetluses taotluste esitamise tähtaja möödumiseni, kui see on kohtu hinnangul otstarbekas kaebuse eesmärgi saavutamiseks ning kaebuse esitamine muudetud kujul on sama seadustiku kohaselt lubatav. Pärast seda tähtaega, sealhulgas apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses, võib kaebuse nõuet või alust muuta HKMS § 49 lõikes 1 sätestatud tingimustel ja üksnes mõjuval põhjusel, eelkõige kui seda tingib asjaolu, mida kõrgema astme kohus peab HKMS kohaselt arvestama, või menetlusnormi rikkumisel madalama astme kohtu poolt (HKMS § 49 lg-d 1–2).

Seega ehkki pärast kohtuvaidlust või kirjalikus menetluses taotluste esitamise tähtaja möödumist on kaebuse muutmisele seatud täiendavad piirangud, ei takista see muutunud asjaolude korral kaebusele täiendava nõude lisamist. Vastupidi, HKMS § 49 lg 2 arvestabki võimalusega, et ilmnedavad täiendavad asjaolud, mis tekivad või saavad menetlusosalistele teatavaks pärast asja lahendamist halduskohtus, ning võimaldab sellisel juhul kaebust muuta.⁹⁹⁷

HKMS ei reguleeri aga seda, kuidas peaks kõrgema astme kohus pärast kaebusele täiendava nõude lisamist käituma. Kui nõude muutmist tingiv asjaolude muutumine leiab aset apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses, siis tekib küsimus, kas sellisel juhul peaks kaebuse lahendamine algama uuesti esimesest kohtuastmest, sest alama astme koh(tud)s pole saanud selles küsimuses oma seisukohta väljendada. Vastavalt pole menetlusosalistel võimalik kasutada ka täies ulatuses kolmeastmelise kohtusüsteemi olemuslikku osa – õigust kaevata edasi tema suhtes tehtud kohtuotsuse peale kõrgemalseisvale kohtule (PS § 24 lg 5, § 149). PS § 24 lg-st 5 ei pruugi tuleneda küll kolmeastmelise kohtusüsteemi absoluutset, kahekordset edasikaebeõigust⁹⁹⁸ ning ka §-st 149 tuleneb selline õigus vaid üldjuhul,⁹⁹⁹ kuid küsitav on ikkagi lahendus, kus võimalus edasikaebamiseks võetakse ära seeläbi, et osa küsimusi hakataksegi arutama alles kõrgema astme kohtus. Ilmselt on olukord, kus isik jäetakse edasikaebeõigusest ilma varjatult seeläbi, et vaidlusalune küsimus tõstatatakse esimest korda alles kõrgema astme kohtus, käsitatav põhiseaduses sätestatud edasikaebeõiguse riivena.¹⁰⁰⁰ Lisaks raskendab nt kassatsiooniasemes uute asjaolude

esialgse nõude osas leidnud, et nõude summale on raske vastu vaielda (otsuse p 15). Erandlikuna võiks vaid tõepoolest analoogilistes situatsioonides selline lähenemine kõne alla tulla.

⁹⁹⁷ I. Pilving (viide 74), HKMS § 39, C, I.

⁹⁹⁸ E. Kergandberg (viide 425), PS § 24, p-d 29.2–30.2.

⁹⁹⁹ U. Lõhmus (viide 425), PS § 149, p 4.

¹⁰⁰⁰ Võrdluseks – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas on PS § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse riiveks peetud näiteks apellatsioonkaebuse esitamisel liiga suure riigilõivu tasumise nõuet või selle tasumisest osaliselt või täielikult vabastamise võimaluse puudumist. RKÜKo 3-3-1-62-10, p 39.

arvessevõtmist see, et Riigikohus ei tuvasta üldjuhul faktilisi asjaolusid (HKMS § 229 lg 3). Samas võib täiendavate nõuete esmakordselt kohe kõrgemas kohtuastmes lahendamise kasuks rääkida aga menetlusökonoomia põhimõtte, kuna tõusetunud küsimuse pärast asja esimesse kohtuastmesse tagasisaatmine on ressursi raiskav. Samuti võib see edasi lükata kohtuotsuse jõustumise küsimustes, mille osas oleks kohtul võimalik võtta juba lõplik seisukoht.

Arvestades HKMS § 49 lg 2 sõnastust, võib asuda ilmselt siiski seisukohale, et kuivõrd kaebuse täiendamine uue nõudega on lubatud igas kohtuastmes, on võimalik samas kohtuastmes ka uue nõude arutamisega edasi minna, ilma et oleks vaja selle arutamist alustada otsast peale esimeses kohtuastmes. Teistsugune seisukoht eeldaks selgemat sellekohast regulatsiooni. Ka Riigikohtu praktikas esitatud seisukohad vihjavad samasugusele järeldusele.¹⁰⁰¹ Samuti tuleb ilmselt selles olukorras kaalukamaks pidada menetlusökonoomia põhimõtet, sest iga uue nõude lisamisel menetluse otsast peale alustamine oleks ebamõistlik ning suurendaks võimalusi menetlusõiguste kuritarvitamiseks.

6.3.4. Kaebetähtaeg uue nõude lisamisel

HKMS § 49 lg 1 ls 2 sätestab, et kui kaebust muudetakse, loetakse kaebetähtaja kontrollimisel uus nõue esitatuks esialgse kaebuse esitamise ajal. Tuleb tunnistada, et sellisest sõnastusest on vähemalt töö autori jaoks keeruline¹⁰⁰² välja

¹⁰⁰¹ Nii on Riigikohus selgitanud, et olukorras, kus kaebaja poolt esitatud kohustamiskaebus muutus kohtumenetluses ebapiisavaks, kuna kohustamiskaebuse eesmärgi saavutamist takistas kohtumenetluse kestel jõustunud haldusakt, oleksid kohtud pidanud soovutama täiendada kaebust haldusakti tühistamise taotlusega. Sealjuures rõhutas Riigikohus, et kaebuse täiendamine on võimalik ka siis, kui muudatused asjaoludes või õiguses toimuvad alles apellatsiooni- või kassatsioonimenetluse ajal (RKHKo 3-3-1-5-10, p-d 15–16). Märkimist väärib, et kuigi Riigikohus viitas põhjendusega muuhulgas varasemale praktikale, ei olnud varasem praktika siiski otseselt selle situatsiooniga võrreldav, sest see puudutas kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekut (RKHKo 3-3-1-62-09, p 12), mis ei ole võrreldav kohustamis- või tühistamisnõude lisamisega, sest viimasel juhul on kohtuotsuse resolutsioonil kaebuse rahuldamise korral hoopis teistsugused tagajärjed. Käsitletav lahend (RKHKo 3-3-1-5-10) jäi aga lõppkokkuvõttes siiski mõnevõrra vastuoluliseks, sest ehkki Riigikohus rõhutas selliselt kaebuse täiendamise võimalikkust ka kassatsiooniasemes, ei andnud ta selliseks muutmiseks ise võimalust, vaid saatis asja halduskohtule uueks lahendamiseks põhjendusel, et halduskohtu poolt selgitamiskohustuse (tühistamiskaebuse esitamise võimaluse selgitamise) rikkumine on niivõrd oluline kohtumenetluse normi rikkumine, mida ei saa kõrvaldada kassatsiooniasemes (otsuse p 16). Sellisel juhul tekib küsimus, mis mõtet on siis üldse lubada kaebust apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses muuta, kui juhul, kui halduskohus ei ole sellele õigeaegselt tähelepanu juhtinud, on võimalik asi alati halduskohtule uueks lahendamiseks saata. See võimalus jääks toimima vaid juhtudel, kui asjaolude muutumine leiab aset esmakordselt apellatsiooni- või kassatsioonimenetluse kestel.

¹⁰⁰² Hilisema käsitluse käigus ilmneb siiski üks võimalik tähendus sellele sättele. Kui see peaks olema paikapidav, siis oluks seda võimalik sätestada ka arusaadavamalt, nt “kui vaidlustatakse sama kohtumenetluse kestel antud akti või toimingut, loetakse kaebus alati tähtaegseks”.

lageda, mis on täpselt olnud seadusandja eesmärgiks. HKMS¹⁰⁰³ eelnõu seda sätet lähemalt mõista ei aita. Välistada võib siiski selle võimaluse, et tähtaegseks loetakse ükskõik millal antud haldusakti või toimingu vaidlustamise nõue, sest kuivõrd uus nõue loetakse esitatuks esialgse kaebuse esitamise ajal, ei saa uue nõudega vaidlustatud haldusakt või toiming olla varasem kui esialgses kaebuses vaidlustatud akt või toiming.¹⁰⁰⁴ Vastasel juhul oleks uus nõue esitatud tähtaja rikkumisega ning seda saaks menetleda vaid kaebetähtaja ennistamise korral. Seega saab asuda seisukohale, et tähtaegseks HKMS § 49 lg 1 ls 2 järgi loetakse kaebus siis, kui vaidlustatakse pärast esialgselt vaidlustatud akti või toimingut antud haldusakti või sooritatud toimingut või kui uus nõue oleks olnud tähtaegne siis, kui esitati esialgne kaebus.¹⁰⁰⁵

Sellisele järeldusele orienteerib ka Riigikohtu praktika. Ehkki Riigikohtu halduskolleeegium pole pidanud vajalikuks sätet lähemalt lahti seletada, ilmneb Riigikohtu praktikast leitavatest näidetest HKMS § 49 lg 1 ls 2 kohaldamise kohta, et sarnaselt on seda regulatsiooni kohaldanud ka Riigikohus. Nii on Riigikohus asunud seisukohale, et kui lisatud tühistamismõudega vaidlustatakse kohtumenetluse kestel (st pärast esialgse kaebuse esitamist) välja antud uut haldusakti, on uus tühistamismõue tähtaegne.¹⁰⁰⁶ Ning kui esialgne kaebus ei ületa kolmeaastast tähtaega¹⁰⁰⁷ alates haldusakti andmisest, on kaebusele lisatud kahju hüvitamise nõue tähtaegne.¹⁰⁰⁸

Töö autori jaoks tundub HKMS § 49 lg 1 ls 1 sellisel kujul siiski mõnevõrra problemaatiline. Nimelt võib siis tekkida olukord, kus uue nõude esitamise ja selle nõude esemeks oleva haldusakti või toimingu vahele jääb väga pikk aeg. Nii oli eelnevalt viidatud uue tühistamismõude esitamise asjas uue haldusakti ja selle suhtes esitatud uue tühistamismõude vahel ca 9-kuuline ajavahemik.¹⁰⁰⁹ Ei

¹⁰⁰³ Olgu märgitud, et TsMS ei reguleeri kaebuse muutmiselega võrreldava hagi muutmise juures (TsMS § 376) üldse aegumistähtajaga seonduvat, mis, ehkki halduskohtulikust kaebetähtajast mõnevõrra erinev (vt lähemalt M. Saunanen. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. – *Juridica* 1998/10, lk 520–523), on siiski võrreldav menetluslik instituut. Ka kohtupraktikas ega õiguskirjanduses pole märgata sellega seoses erilisi probleeme, osutatud on vaid, et tsiviilkohtumenetluses peab isik arvestama, et esitamata jäänud alternatiivsed nõuded võivad aeguda (T. Tampuu. Tsiviilkohtumenetluses esitatavad alternatiivsed nõuded. – *Juridica* 2011/5, lk 344). Põhjus võib peituda selles, et tsiviilõiguslikud aegumistähtajad on valdavalt halduskohtulikest kaebetähtaegadest märgatavalt pikemad (vt TsÜS §-d 146–157) ja seega ei teki üldjuhul ohtu, et kui nt kohtumenetluse kestel muutunud asjaolu tõttu tekib vajadus uue nõude esitamiseks, võib aegumistähtaeg kohtumenetluse kestel mööduda. Lisaks kohaldatakse aegumistähtaega vaid kohustatud isiku taotlusel (TsMS § 143). Kokkuvõttes ei ole seetõttu ilmselt aegumistähtaja eriregulatsioon hagi muutmise puhul vajalik.

¹⁰⁰⁴ Eeldusel, et varasema akti või toimingu vaidlustamisel kasutati kaebetähtaega maksimaalselt ära.

¹⁰⁰⁵ Viimane alus on tuletatav HKMS § 49 lg 1 ls 2 sõnastusest ning samuti on see kooskõlas varasema kohtupraktikaga, vt RKHKm 3-3-14-04, p-d 11–12.

¹⁰⁰⁶ RKHKo 3-3-1-46-13, p-d 13 ja 3–4.

¹⁰⁰⁷ Kahju hüvitamise kaebuse esitamiseks on kehtestatud kolmeaastane tähtaeg alates kahjust teadasaamisest, vt RVastS § 17 lg 3 ja HKMS § 46 lg 4.

¹⁰⁰⁸ RKHKm 3-3-1-86-14, p 26.

¹⁰⁰⁹ RKHKo 3-3-1-46-13, p-d 3–4 ja 13.

ole haruldane, et kohtumenetlus haldusasjas kestab veelgi kauem ning nii võib ajavahemik, mille jooksul jõutakse kohtumenetluses uue haldusakti või toimingute suhtes nõude esitamiseni, olla veelgi pikem. Tekib küsimus, kas selline lähenemine ei muuda HKMS § 46 lg-s 1 ja 2 sätestatud kaebetähtaja regulatsiooni kohtumenetluse kestel esitatava uue tühistamis- või kohustamismõnede puhul täiesti sisutuks. Isik võiks näiteks uue haldusakti vaidlustamiseks nõude esitada teoreetiliselt kogu kohtumenetluse kestel ning sõltumata sellest, millal see haldusakt talle teatavaks tehti. Raske on näha põhjust, miks peaks isiku, kes on mingi nõude halduskohtusse juba esitanud, vabastama asjaolude muutumise korral täiendavate nõuete esitamisel HKMS § 46 lg-tes 1 ja 2 sätestatud kaebetähtaegade järgimisest. Samuti jääb sellise seisukoha puhul arusaamatuks, miks ei maksa sellises olukorras midagi õiguskindluse põhimõtte¹⁰¹⁰ ning muud väärtused,¹⁰¹¹ mille kaitsmise eesmärgil on kaebetähtajad kehtestatud. Kadestamisväärtus ei ole näiteks kolmanda isiku olukord, kes peab sellises mitmeetapilises haldusmenetluses olema kogu aeg valmis võimaluseks, et ka tema suhtes soodustavat haldusakti võidakse vaidlustada ning kelle suhtes haldusakt formaalset õigusjõudu enne kohtumenetluse lõppu ei saavutagi. Töö autor ei ole veendunud, et selles olukorras saab loota haldusorgani või halduskohtu selgitamiskohustusele, mis viivad selleni, et kaebaja vaidlustab nt uue haldusakti õigeaegselt (tavapärase 30 päeva jooksul)¹⁰¹² ning kirjeldatud probleemi ei teki. Esimene võib olla huvitatud pigem enda antud haldusakti vaidlustamise võimaluse vältimisest. Teine ei pruugi aga õigel ajal üldse teadagi saada, et juba vaidluse all olevas küsimuses on antud uus haldusakt. Kõnekaas näiteks on siinkohal jällegi eelnevalt juba viidatud Riigikohtu lahend 9 kuud hiljem haldusakti vaidlustamise kohta – selles asjas satuti vaidlustamisega viivitusse hoolimata sellest, et kaebaja oli ka uue haldusakti taotlejaks.¹⁰¹³ Selliste ebasoovitavate olukordade ärahoidmisel ei pruugi abi olla ka HKMS § 49 lg 1 ls-s 1 sätestatud lisatingimusest, mille järgi on kaebuse muutmise eeldus see, et see oleks kohtu hinnangul otstarbekas. Sätte sõnastusest nähtuvalt on otstarbekus seotud vaid sellega, kas see on otstarbekas kaebuse eesmärgi saavutamiseks. Seega ei saa kohus kaebetähtajaga seotud aspekte tuua põhjenduseks kaebuse muutmise keeldumisel, kui muutmine on kaebaja eesmärgi saavutamiseks otstarbekas.

Ka varasemas kohtupraktikas oldi pigem seisukohal, et kaebetähtaega tuleb järgida ka kaebusele uue nõude lisamise korral. Nii on Riigikohus korduvalt viidanud, et olukorras, kus tekib vajadus vaidlustada uut, kohtumenetluse käigus antud haldusakti, tuleb kontrollida ka uue nõude tähtaegsust. Sealjuures on

¹⁰¹⁰ RKHKm 3-3-1-47-01, p 4.

¹⁰¹¹ Nt on kaebetähtaja eesmärgidena nimetatud ka avaliku halduse tõhusa toimimise tagamist, menetluste lõplikkust ja isikute kaitset aegunud nõuete eest. K. Vallimäe-Tuberg. Kaebetähtaegade eesmärk ja selle saavutamise võimalikkus tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel. Magistritöö. Tartu: 2013, lk 21–22.

¹⁰¹² Vastavalt HKMS § 46 lg-le 1.

¹⁰¹³ Täpsemalt taotles kaebaja teisele isikule väljastatud ehitusloa kehtetuks tunnistamist. RKHKo 3-3-1-46-13, p-d 3 ja 4. Kohtulahendist ei selgu, mis põhjusel esitati taotlus kaebuse muutmiseks nii hilja.

Riigikohus rõhutanud, et kui halduskohus jätab sellises olukorras selgitamiskohustuse täitmata ning uue nõude esitamise vajadusele kaebaja tähelepanu juhtimata, võib see kujutada endast mõjuvat põhjust kohtumenetluse ajal esitatava uue nõude tähtaja ennistamiseks.¹⁰¹⁴ Töö autorile tunduvad need seisukohad õiged ja põhjendatud ka käesoleval ajal.

6.3.5. Haldusasjade liitmine

Eelnev käsitlus lähtus eeldusest, et uue nõude võib ja peab esitama juba käimasolevas halduskohtumenetluses. Välistatud ei ole aga, et kaebaja esitab uue nõude mitte juba käimasolevas haldusasja menetluses kaebuse muutmise korras, vaid eraldiseisva uue kaebusena, mistõttu käsitavad kohtud seda täiesti uue haldusasjana. Kui haldusasjade omavaheline seotus siiski ilmneb, oleks ilmselt kõige mõistlikum lahendus sellises olukorras, kui haldusasjade menetlusetapid seda vähegi võimaldavad, haldusasjad omavahel liita.¹⁰¹⁵

Liitmise vajadus ei pruugi olla siiski absoluutne. Kui uue nõude esitamine on vajalik näiteks seetõttu, et algselt vaidlustatud haldusakt on osaliselt kehtetuks tunnistatud või muudetud viisil, mis on kvalifitseeritav kehtetuks tunnistamisena, siis, nagu eelnevalt märgitud, võib võimalikuks osutuda algses haldusasjas menetluse lõpetamine HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel, st seetõttu, et vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud.¹⁰¹⁶

6.3.6. Kohustuslik kohtueelne menetlus uue nõude lisamisel

Väga ebaselge on küsimus, kas ja kuidas on võimalik käimasoleva kohtumenetluse kestel lisada kaebusele uut tühistamis- või kohustamisnõuet olukorras, kus sellise nõude esitamiseks on kehtestatud kohustuslik kohtueelne menetlus (HKMS § 47 lg 1). Probleemi põhiolemus on üldjoontes sama nagu eelnevalt käsitletud küsimuse juures, kas vajalik on kohustusliku kohtueelse menetluse läbimine, kui tänu asjaolude muutumisele tuleb kohustamiskaebuse lahendamisel kaasata uus vastustaja,¹⁰¹⁷ ent kuivõrd sinne küsimus on mõnevõrra laiem ja komplekssem, vajab see siiski lähemat käsitlust.

Ehkki alati ei ole Riigikohus sellel küsimusel pidanud vajalikuks üldse peatuda,¹⁰¹⁸ on ta üldjuhul olnud pigem järjekindlal seisukohal, et kohustusliku

¹⁰¹⁴ RKHKo 3-3-1-14-02, p 26; 3-3-1-30-09, p 21; kaudselt ka RKHKo 3-3-1-5-10, p-d 16–17.

¹⁰¹⁵ Liitmist sarnases situatsioonis on varem ette tulnud (vt nt RKHKo 3-3-1-82-04, p 3).

¹⁰¹⁶ RKHKm 3-3-1-85-07, p 25; 3-3-1-86-07, p 26; 3-3-1-87-07, p 26; 3-3-1-88-07, p 26.

¹⁰¹⁷ Vt alaptk 6.2.3.

¹⁰¹⁸ Vt nt RKHKo 3-3-1-5-10, kus kinnipeetav oli esitanud kohustamisnõude (koos kohtueelse menetluse läbimisega) spordisaali kasutamise võimaldamiseks. Kohtumenetluse kestel jõustus uus kodukord, mis välistas kaebaja jaoks spordisaali kasutamise. Riigikohus leidis, et kaebaja pidanuks lisama oma kaebusele nõude kodukorra vastava sätte tühistamiseks ja saatis asja uueks lahendamiseks tagasi halduskohtusse (otsuse p 16), pööramata tähelepanu asjaolule, et kaebaja pidanuks tühistamisnõude esitamisel läbima kehtiva VangS-i järgi ka

kohtueelse menetluse nõude olemasolul saab kohus menetleda kaebaja nõudeid vaid osas, milles on kohustuslik kohtueelne menetlus läbi viidud.¹⁰¹⁹ Sealjuures ei ole Riigikohus aktsepteerinud näiteks seda, kui kahju hüvitamise nõude puhul on kohtumenetluses viidatud esmakordselt seni osutamata toimingutele, mis väidetavalt kahju tekitasid, ja püütud seetõttu hüvitisenõuet suurendada.¹⁰²⁰ Lubatavaks pole näiteks peetud ka olukorda, kus kaebaja põhjendas hüvitamisenõuet kohtueelses menetluses väärikuse alandamisega, kuid kohtumenetluses lisas sellele täiendava põhjenduse, et vaidlusaluste toimingutega kahjustati ka tema tervist, ning seda hoolimata sellest, et mõlemal juhul viidati kahju tekitanud toiminguna ühele ja samale tegevusele.¹⁰²¹ Samuti ei ole aktsepteeritud vaidemenetluses juba esitatud kohustamismõudele kohtumenetluses teise kohustamismõude lisamist.¹⁰²² Lubatavaks on peetud vaid kohtueelses menetluses esitatud hüvitamismõude suurendamist kohtumenetluses.¹⁰²³

Sellest praktikast võiks iseenesest järeldada, et Riigikohus peab kohustusliku kohtueelse menetluse järgimist väga oluliseks. Kuid olukordades, kus kohustuslikule kohtueelsele menetlusele allutatud vaidlustes on kohtumenetluse kestel kerkinud vaidlus kohtueelse menetluse läbimisest seoses muutunud olukorraga, on Riigikohus leidnud, et olukorras, kus isik on vaidlustanud taotluse rahuldamisest keeldumise ja kohtumenetluses keeldutakse tema taotluse rahuldamisest uuesti, saab isik käimasolevas kohtumenetluses vaidlustada ka uue keeldumise. Riigikohus märkis: “Ehkki kaebuse seostamine vangla uute toimingutega võib HKMS § 41 lg 2 mõttes kujutada endast uut kohustamismõude alust võrreldes vaidemenetluses esitatuga, ei saa sellest järeldada, et kaebajal oleks asjas läbimata kohustuslik kohtueelne menetlus. Vastavalt HKMS § 47 lg-le 1 on selles küsimuses oluline vaid kaebuse ja vaide nõuete, mitte aluste kattuvus. Kui vaidemenetluse kestel uute haldusaktide andmine või toimingute sooritamine tooks kaasa vajaduse esitada sama nõudega vaie uuel alusel uuesti, takistaks see

kohustusliku kohtueelse menetluse. Kas Riigikohus ei pidanud seda üldse oluliseks, soovis teadlikult seisukoha võtmata jätta või lihtsalt unustas sellele tähelepanu pöörata, ei ole teada.

¹⁰¹⁹ RKHKo 3-3-1-41-10, p-d 12–13; RKHKm 3-3-1-97-10, p 13; 3-3-1-70-09, p 14; 3-3-1-68-08, p 9.

¹⁰²⁰ RKHKm 3-3-1-68-08, p 9.

¹⁰²¹ Riigikohus märkis, et kahju hüvitamise taotluse lahendamisel tõendamist vajavad asjaolud on erinevad, olenevalt sellest, kas soovitakse tervise kahjustamise või väärikuse alandamisega tekitatud kahju hüvitamist. Kuna vastustaja sai analüüsida vaid väärikuse alandamisega seonduvaid asjaolusid, jättis ta taotluse rahuldamata. Ei saa välistada, et kui isik oleks juba haldusorganile esitanud taotluses toonud välja tervise kahjustamise aspekti ja esitanud taotluse tervise kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamiseks, võinuks vastustaja vastavate asjaolude väljaselgitamise tulemusena taotluse rahuldada ning isikul puudunuks vajadus kohutusse pöörduda. Vt RKHKo 3-3-1-41-10, p-d 12–13.

¹⁰²² Vaidemenetluses oli esitatud nõue teha vanglale ettekirjutus kaebajale vastamiseks, kuid kohtumenetluses sooviti sellele lisada nõuet kohustada vanglat edaspidi vastama kaebajale vene keeles. RKHKm 3-3-1-70-09, p 15.

¹⁰²³ RKHKm 3-3-1-97-10, p 13. Sama tuleneb käesoleval ajal ka HKMS § 49 lg 3 p-st 2. Sellest ei saa siiski järeldusi teha, kuna nõude suurendamine pole niikuinii käsitatav uue nõudena.

ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumist.”¹⁰²⁴ Selle kohtuasja kommentaariks ongi öeldud, et “niisuguses olukorras ei ole tarvis eraldi vaidlustada kõiki akte, pole ka vajadust alustada vaidlusi otsast peale”.¹⁰²⁵ Sarnaselt on Tallinna Ringkonnakohus pidanud olukorras, kus kohustuslikus kohtueelses korras vaidlustamisele kuuluv haldusakt on kehtetuks tunnistatud, kuid selle asemel on antud uus samasisuline haldusakt, lubatavaks kaebust muuta ja asendada tühistamisnõue algse haldusakti suhtes tühistamisnõudega uue haldusakti suhtes. Ringkonnakohtu selgituste järgi ei takista kaebuse muutmist asjaolu, et kaebaja pole uue haldusakti (vangla kodukorra) osas läbinud vaidmenetlust. Ringkonnakohus pidas seda formaalseks puuduseks, kuna kaebaja vaide alusel oli vangla juba eelmise kodukorra vastavat regulatsiooni kontrollinud ning selles osas oma seisukohta väljendanud. Seetõttu luges kohus kaebust muudetud kujul lubatavaks.¹⁰²⁶ Samasugusele lõppseisukohale on jõudnud ka Tartu Ringkonnakohus,¹⁰²⁷ kes leidis menetlusökonoomia põhimõttele viidates, et kui vangla kohtumenetluse vältel käimasolevat õigusvaidlust puudutavas osas õiguslikku olukorda muudab, siis ei pea selle suhtes algama menetlus taas vaidmenetlusega, vaid asi tuleb õigusrahu ja menetlusökonoomia huvides ära otsustada. Vastasel korral saaks vangla ühepoolset takistada menetluse lõpulejõudmist ikka ja jälle kodukorda muutes.¹⁰²⁸

Argument, et tekkida ei tohi lasta olukorral, kus haldusorganil avaneks võimalus vaidluste kohtusse jõudmist takistada, on iseenesest veenev. Samuti on selline lahendus kooskõlas menetlusökonoomia põhimõttega ning vaidmenetluse eesmärgi ei kahjustata üleliia, kuna esimese etapina peab kaebaja siiski kohustusliku kohtueelse menetluse läbima. Kaebaja seisukohtadega nõustudes ei oleks vastustajal takistatud kaebuse omaksvõtt (HKMS § 159) või siis nõude rahuldamine samamoodi, nagu ta oleks teinud vaidmenetlustes. Seetõttu toetab ka töö autor seisukohta, et uue nõude esitamisel ei pea isik alustama uuesti kohustusliku kohtueelse menetluse läbimisest. Kuivõrd aga Riigikohtu seisukoht selles küsimuses on pigem ebaselge, oleks korrektseim lahendus ilmselt see, kui sellise olukorra lahendamiseks kehtestaks asjakohase normi seadusandja.

¹⁰²⁴ Täpsemalt oli kinnipeetav taotlenud talle eseme andmist kambrisse. Kuigi vangla sellest keeldus, anti talle vaidmenetluse ajal mõneks ajaks ese siiski kambrisse, ent seejärel võeti see talt jälle ära. RKHKo 3-3-1-77-11, p 12.

¹⁰²⁵ I. Pilving (viide 494), lk 29.

¹⁰²⁶ TlnRnKm 30. aprill 2013, 3-12-1898, p 9; sama ka TlnRnKo 6. juuni 2013, 3-12-896, p 13.

¹⁰²⁷ Seisukoht on kujundatud samas, eelnevalt viidatud haldusasjas, kus Riigikohus uut tühistamisnõuet alama astme kohtule uueks lahendamiseks saates ei pööranud kohustusliku kohtueelse menetluse küsimusele tähelepanu (RKHKo 3-3-1-5-10, p 16).

¹⁰²⁸ TrtRnKo 27. aprill 2012, 3-08-1842, p 13.

6.4. Alternatiivsete nõuete esitamine

Ajaline faktor ning selle võimalikud mõjud kohtumenetluse lõpptulemusele võivad Riigikohtu nägemuses kaasa tuua ka selle, et isik peaks kaaluma alternatiivsete nõuete esitamist. Nii on Riigikohus märkinud: “Halduskolleegiumi arvates võib eralistest asjaoludest tulenevalt olla nõutav, et halduskohus selgitab kaebajale ka alternatiivsete nõuete esitamise võimalust. See võib olla kaebaja õiguste efektiivse kaitse ja menetlusökonoomia põhimõtetest lähtuvalt vajalik näiteks juhul, kui vanglas kinni peetava kaebaja staatus võib kohtumenetluse ajal tõenäoliselt muutuda.”¹⁰²⁹

Sellise juhtnõõri realiseerimine võib kardetavasti praktikas siiski keeruliseks osutuda. Kaebuse menetlusse võtmisel on kasvõi kõnealuses Riigikohtu lahendis näiteks toodud olukorra puhul kohtul enamasti raske ette näha, kas ja millal võivad nt kohustamiskaebuse lahendamise seisukohast olulised asjaolud kinni- peetavast kaebaja puhul selliselt muutuda, et kohustamiskaebuse rahuldamine muutub võimatuks (nt kaebaja viiakse üle teise vanglasse või vabastatakse). Ilmselt veelgi keerulisem võib olla muudel juhtudel selliste asjaolude ettenägemine, mis võivad kaebuse rahuldamisel takistuseks saada. Lisaks ei ole Riigikohtu selgitustest võimalik aru saada, miks oleks selline alternatiivsete õiguskaitsevahendite soovitaminen parem lahendus kui vastavate asjaolude ilmnemisel kaebajale võimaluse andmine kaebust muuta vastavalt kujunenud olukorrale.¹⁰³⁰ Seetõttu¹⁰³¹ töö autor kohtutele sellist kohustust siiski ei paneks ning leiab, et piisav on, kui kaebajale antakse võimalus sobivale õiguskaitsevahendile üleminekuks alles siis, kui asjaolud tõepoolest muutuvad ning vastav vajadus tekib.

6.5. Kokkuvõte

Muutunud asjaolud võivad enim probleeme kaasa tuua just kohustamiskaebuse puhul, sest vajalik võib olla teha menetlustoiminguid, milleks muidu vajadust poleks olnud.

Kohustamisnõude puhul võivad muutunud asjaolud tuua kaasa vajaduse teise vastustaja kaasamiseks, kuna algne vastustaja ei saaks enam kohustamisnõuet täita. Kui selles valdkonnas on kehtestatud aga kohustuslik kohtueelne

¹⁰²⁹ RKHKo 3-3-1-77-09, p 13.

¹⁰³⁰ Nagu eelnevalt märgitud, Riigikohus ise viidatud haldusasja (RKHKo 3-3-1-77-09) lahendamisel kaebajale mittelubatavaks muutunud kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üleminekuks võimalust ei andnud. Vt allmärkus 929.

¹⁰³¹ Lisaks võib selliste “igaks juhuks” alternatiivsete nõuete esitamine olla kaebajale ka rahaliselt koormavam, kuna HKMS § 104 gl 1 järgi tasutakse alternatiivsete nõuete esitamisel riigilõivu lähtudes nõudest, mille esitamisel on ette nähtud suurem riigilõiv. Kui isik lisab nt tühistamis- või kohustamisnõudele alternatiivselt ka kahju hüvitamise nõude, siis tähendab see riigilõivuseaduse (RT I, 30.12.2014, 1; RT I, 03.01.2017, 1) § 60 lg-te 1–2 järgi seda, et 15 euro asemel tuleb maksta riigilõivu 3 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 15 euro ja mitte üle 750 euro.

menetlus, tekib küsimus, kas isik peaks läbima kohustusliku kohtueelse menetluse ka uue vastustaja juures. Siiski tuleb sellele küsimusele vastata pigem eitavalt. Seda põhjusel, et niisuguses olukorras ei toimiks niikuinii enam tõhusalt kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse funktsioonid ning samal ajal kaasneks sellega hulgaliselt negatiivseid efekte (isik peaks läbima vaidemenetluse kaks korda, vaidetähtaeg oleks möödunud jne). Ebaselge on mitme vastustaja puhul ka see, kuidas toimub menetluskulude jagamine – nt kas kaebuse rahuldamisel tuleks välja mõista menetluskulud ka uuel haldusorganilt, ehkki tema pole õigusvastaselt käitunud; või kas kaebuse rahuldamata jätmisel peaks isik tasuma mõlema haldusorgani menetluskulud. Kõigile neile universaalset lahendust on keeruline pakkuda, kuna ilmselt pole võimalik ette näha kõiki potentsiaalseid probleemegi.

Kohtumenetluse kestel muutuvad asjaolud võivad tingida ka vajaduse lisada algsele kaebusele uusi nõudeid. Siin tekib küsimus, kuidas tagada kohustamisnõude puhul seda, et isik oleks esitanud eelnevalt taotluse haldusorganile ning pöördunud kohtusse alles pärast selle rahuldamata jätmist. Riigikohus on suhtunud sellistel juhtudel eelnevalt haldusorgani poole pöördumise nõudesse kohati äärmiselt leebelt, pidades võimalikuks isegi kohustamisnõude esitamist esmakordselt otse kohtule. Töö autor loodab, et selline lähenemine jääb siiski pigem erandlikuks, sest sellise lähenemise korral ei ole täidetud kohustamisnõude üldine eeldus, et isik peaks olema eelnevalt pöördunud samasuguse taotlusega haldusorgani poole ning see taotlus on rahuldamata jäetud. Samuti on küsitav sellise lahenduse kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Uue nõude lisamisel kaebetähtaega reguleerivat HKMS § 49 lg 1 ls-t 2 tuleb mõista ilmselt selliselt, et kui vaidlustatakse pärast esialgselt vaidlustatud haldusakti või toimingut antud haldusakti või tehtud toimingut, siis loetakse kaebus tähtaegseks. Töö autori jaoks tekitab selline lähenemine siiski probleeme. Nii on kohtupraktikast nähtuvalt loetud tähtaegseks uus nõue, millega vaidlustati kohtumenetluse ajal antud uut haldusakti ning mille andmisest oli uue nõude esitamise hetkeks möödunud ca 9 kuud. Tekib küsimus, miks ei maksa sellises olukorras midagi tavapäraseid kaebetähtajad ega nendega kaitstav õiguskindluse põhimõte ja muud väärtused, mille kaitsmise eesmärgil on kaebetähtajad kehtestatud.

Uute nõuete lisamise puhul tekib jällegi (sarnaselt uue vastustaja kaasamisega) uuesti küsimus, kas sellisel juhul tuleks läbida kohustuslik kohtueelne menetlus või mitte. Ehkki poolt- ja vastuargumente võib näha mõlemal lahendusel, on töö autori arvates mõistlikum siiski sellisel juhul kohustusliku kohtueelse menetluse nõudesse mitte nii rangelt suhtuda.

Riigikohtu poolt kohtutele pandud kohustust soovitada olukorras, kus võimalikud on kaebuse rahuldamist mõjutavad sündmused, kaebajale alternatiivseid nõudeid, töö autor ei toeta, sest see ei annaks kaebajale tema õiguste kaitsel erilist efekti ning tõhusam oleks soovitada tuvastamiskaebusele üleminekut alles siis, kui selleks tõepoolest vajadus tekib.

7. peatükk

MENETLUSKULUDE KANDMINE AJA MÖÖDUMISEST VÕI MUUTUNUD ASJAOLUDEST MÕJUTATUD KOHTUMENETLUSE KORRAL

7.1. Menetluskulude seos kohtumenetluse tulemust mõjutanud ajalise faktoriga

Nagu kohtumenetluses ikka, peab ka halduskohtumenetluses vaidluse kaotanud pool kandma nii enda kui teise poole¹⁰³² menetluskulud. HKMS-s väljendab seda põhimõtet § 108 lg 1 ls 1. Kuid HKMS ei arvesta menetluskulude jagamise regulatsiooni juures sellega, et ajalise faktori tõttu võib tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine osutuda võimatuks mitte selle põhjendamatus, vaid ajalise faktori tõttu. See võib tähendada asjaolusid, mis ei sõltu ei kaebajast ega vastustajast – nt tähtaja möödumine (haldusaktis ettenähtud tähtaja möödumine või siis tähtaja möödumine, millega oli seotud kohustamismõue) või õigusnormide muutumine. See võib aga olla seotud ka otseselt vastustaja tegevusega (vaidlustatud haldusakti tühistamine või soovitud haldusakti väljaandmine või hoopiski haldusakti täitmine tagasitäitmatul viisil) või kaebaja enda tegevusega (vajaliku avalduse tagasivõtmine, vaidlustatud või soovitud haldusaktiga seotud äritegevuse üleandmine).¹⁰³³ Seda arvestades ei pruugi HKMS § 108 lg 1 ls-s 1 sätestatud menetluskulude jagamise üldreegel õiglaselt toimida. Samuti võib menetluskulude tavapärasest teistsuguse jaotuse vajadus tekkida olukorras, kus samal põhjusel vaidlus üldse sisulise lahendini ei jõuagi.

Järgnevalt peatutakse neil võimalustel lähemalt.

7.2. Menetluskulud kaebuse tagastamisel või läbi vaatamata jätmisel

Nagu eelnevalt¹⁰³⁴ märgitud, ei ole kaebajal kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise korral (HKMS § 121 lg 2 p-d 1–2 ja § 151 lg 2) õigust menetluskulude hüvitamisele. HKMS § 108 lg-st 4 tuleneb, et kaebaja kannab menetluskulud kaebuse läbi vaatamata jätmise korral,¹⁰³⁵ samuti tuleneb HKMS

¹⁰³² Kolmanda isiku menetluskulud peab hüvitama tema poole vastaspool samade reeglite järgi nagu poolele. Kui vastaspool ei pea kulusid hüvitama, jäävad kolmanda isiku kulud tema enda kanda. Vt HKMS § 108 lg 8.

¹⁰³³ B. Clausing (viide 117), VwGO § 161, äärenr 11.

¹⁰³⁴ Vt alaptk 4.3.1.3.

¹⁰³⁵ HKMS § 108 ei reguleeri eraldi menetluskulude jaotust HKMS § 121 alusel kaebuse tagastamise korral. Kuna menetluskulude kaebaja kasuks väljamõistmise võimalused on aga reguleeritud HKMS §-s 108 ammendavalt, tuleb sellest teha järeldus, et kaebuse tagastamise korral jäävad menetluskulud siiski kaebaja kanda.

§ 104 lg 5 p-dest 3–4, et kui kaebus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata kaebeõiguse puudumise või kaebuse eesmärgi saavutamise võimatuse tõttu, jääb ka asjas tasutud riigilõiv kaebaja enda kanda. Järelikult jäävad kaebuse läbi vaatamata jätmise või tagastamise juhtudel kõik kaebaja menetluskulud tema enda kanda.

Seega juhul, kui muutunud asjaolud või aja möödumine viivad asjas kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmiseni, ei ole kaebajal kehtiva õiguse järgi mingit võimalust menetluskulude hüvitamisele. Nagu märgitud, tasub kohtul seda kaebuse tagastamisel või läbi vaatamata jätmisel arvestada. Vältida tasuks olukorda, kus isik pöördub oma õiguste kaitseks põhjendatult ja heauskselt kohtusse, ent kuna tänu asjaolude muutumisele kaebus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata, jäävad seetõttu menetluskulud täielikult kaebaja kanda. Menetluse lõpetamine või kaebuse sisuline lahendamine võib niisuguses olukorras olla kaebaja jaoks juba menetluskulude aspektist soodsam lahendus.¹⁰³⁶

7.3. Menetluskulud menetluse lõpetamisel

Menetluskulude jaotuseks menetluse lõpetamisel on HKMS-s regulatsioon olemas, ent nagu eelnevalt märgitud, on menetluse lõpetamise alused liiga kitsad ning vastavalt ei ole ette nähtud menetluskulude regulatsiooni kõikide juhtude jaoks, kus menetluse lõpetamine võib kõne alla tulla.

7.3.1. Menetluskulud menetluse lõpetamisel haldusakti andmise või soovitud haldustegevuse sooritamise tõttu

Juhtumiks, kui kohtumenetluse kestel on haldusakt kehtetuks tunnistatud või haldusakt antud/toiming sooritatud ja isik ei soovi minna üle tuvastamiskõhadele, on HKMS-s menetluskulude jaotuse kohta regulatsioon olemas¹⁰³⁷ – siis tuleb menetlus lõpetada vastavalt HKMS § 152 lg 1 p-le 4 ning kaebaja menetluskulud¹⁰³⁸ mõistetakse vastustajalt välja HKMS § 108 lg 6 alusel või siis tagastatakse talle kohtumenetluse kestel tasutud riigilõiv¹⁰³⁹ HKMS § 104 lg 5 p 4 alusel.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁶ Lisaks avaneks isikul sellistel juhtudel võimalus tuvastamiskaebusele üleminekuks.

¹⁰³⁷ Huvitav on märkida, et 1993. aastal jõustunud HKMS-s selline regulatsioon puudus. Lünk ületati analoogia alusel TsMS-ga ning mõisteti kaebajale sellisel juhul menetluskulud välja sarnaselt hilisemale regulatsioonile (vt RKHKm 3-3-1-2-99, p 3).

¹⁰³⁸ Menetluskulude all tuleb üldjuhul mõista ainult kohtumenetluses kantud menetluskulusid. Nt ei ole isikul õigust kohtumenetlusele eelnenud vaidemenetluse kulude väljamõistmisele kohtumenetluse kuludena (RKHKo 3-3-1-20-11, p 18; 3-3-1-60-13, p 17). Sama ka riigihankemenetluse vaidlustusmenetluse puhul (RKHKm 3-3-1-39-11, p 12; 3-3-1-38-11, p 12).

¹⁰³⁹ HKMS vr analoogilise regulatsiooni kohaldamisel on kohtupraktikas leitud, et tagastamisele kuulub vaid kaebuse esitamisel tasutud riigilõiv, esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tasutud riigilõiv mõistetakse aga vastustajalt menetluskuludena välja. Vt RKHKm 3-3-1-9-11, p-d 2 ja 8–11. Kuna asjakohased sätted on jäänud sisuliselt samaks (vrd HKMS vr

HKMS § 108 lg 6 järgi on sellisel juhul menetluskulude väljamõistmise eelduseks siiski see, et kaebuses vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine või kaebuses nõutud haldusakti andmine või toimingu tegemine oleksid olnud tingitud kaebuse esitamisest.¹⁰⁴¹ Sisuliselt peaks saama eeldada, et haldusorgan on nõustunud kaebusega.¹⁰⁴² Küsimuse lahendamiseks, kas nt vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine oli tingitud kaebuse esitamisest, tuleb hinnata sisuliselt, millistel asjaoludel haldusakt kehtetuks tunnistatakse, ning võtta arvesse ka kaebuse eduväljavaateid.¹⁰⁴³ Seega ei piisa menetluskulude väljamõistmata jätmiseks sellises situatsioonis sugugi ainult sellest, et vastustaja eitab kaebuse ja haldusakti kehtetuks tunnistamise või soovitud haldustegevuse sooritamise vahelist seost. Kohus peab lahendama selle küsimuse sisuliselt, kõiki asjaolusid arvestades.¹⁰⁴⁴

Sarnane regulatsioon on ka tsiviilkohtumenetluses TsMS § 168 lg 5 näol, mis sätestab, et kui hageja loobub hagist või võtab selle tagasi seetõttu, et kostja on pärast hagi esitamist tema nõude rahuldanud, kannab kostja hageja menetluskulud. Märkimist väärib, et kui halduskohtumenetluses nähakse selline menetluskulude jaotus ette vaid tühistamis- ja kohustamiskaebuse eesmärgi saavutamise puhul ning tuvastamiskaebuse puhul sellist menetluse lõpetamise alust ja menetluskulude jaotamise võimalust sätestatud ei ole,¹⁰⁴⁵ siis tsiviilkohtumenetluses on võimalik niisugune menetluskulude jaotus ka tuvastamishagi puhul.¹⁰⁴⁶

§ 84 lg 4 p 4 ja § 92 lg 5 ning HKMS § 104 lg 5 p 4 ja § 108 lg 6), on alust arvata, et samamoodi tuleks toimida ka praegu.

¹⁰⁴⁰ Selline regulatsioon jääb siiski arusaamatuks, sest ühelt poolt tuleb HKMS § 104 lg 5 p 4 järgi menetluse lõpetamisel HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel (haldusakti kehtetuks tunnistamise, akti andmise või toimingu sooritamise tõttu) kohtumenetluses tasutud riigilõiv kaebajale tagastada, kuid teiselt poolt tuleb see HKMS § 108 lg 6 alusel kui üks menetluskulu liik (vt HKMS § 101 lg-d 1–2) vastustajalt sellisel juhul kaebaja kasuks välja mõista. Ebaselge on, kumb säte peaks sellises olukorras prevaleerima.

¹⁰⁴¹ Hoolimata sellise selgesõnalise regulatsiooni puudumisest lähtuti sarnasest põhimõttest kohtupraktikas ka varem. Nii leidis Riigikohus, et olukorras, kus jõustunud oli uus seadus, mis nägi ette, et varasema seaduse alusel antud haldusaktid kehtivad kõik üksnes piiratud tähtajani ning tänu sellele kaotas vaidlustatud haldusakt kehtivuse, ei ole kaebajal õigust menetluskulude hüvitamisele. RKHKm 3-3-1-36-02, p-d 13 ja 16.

¹⁰⁴² RKHko 3-3-1-65-11, p 14. Nt kui riigihangete vaidlustuskomisjon rahuldab haldusaktiga seonduva vaidlustuse, ei ole see samastatav haldusakti kehtetuks tunnistamisega haldusakti andnud organi enda poolt (samas).

¹⁰⁴³ TrtRnKm 5. veebruar 2013, 3-11-2149, p 16.

¹⁰⁴⁴ Vt sellises olukorras kaebaja kasuks menetluskulude väljamõistmise põhjendusi nt TrtHKm 12. november 2104, 3-14-51439, p 30. Menetluskulude väljamõistmiseks ei ole alust nt siis, kui toiming oli sooritatud enne, kui vastustaja oli üldse kaebuse esitamisest teadlikuks saanud – siis ei saa väita, et toiming sooritati kaebuse esitamise tõttu (TrtRnKm 12. detsember 2013, 3-12-2296, p 8).

¹⁰⁴⁵ Vt HKMS § 152 lg 1 p 4 ja § 108 lg 1 lg 6.

¹⁰⁴⁶ Erinevalt HKMS § 152 lg 1 p 4 regulatsioonist, mis räägib sisuliselt vaid tühistamis- ja kohustamiskaebusest, räägib TsMS § 168 lg 5 vaid hagist üldiselt. Ilmselt sellest lähtuvalt on Riigikohtu tsiviilkolleegium leidnud, et menetluskulude hageja kasuks väljamõistmine on võimalik ka tuvastushagi (hagi õigussuhte olemasolu või puudumise tuvastamiseks, vt TsMS

Ehkki hetkel tuleneb HKMS § 108 lg-st 6 ja § 152 lg 1 p-st 4, et menetluskulude hüvitamine kaebajale on võimalik vaid juhul, kui vaidlustatud haldusakt tunnistatakse kehtetuks või antakse nõutud haldusakt või toiming, leiab töö autor, et seda regulatsiooni on võimalik tõlgendada siiski laiendavalt ning selle alusel mõista menetluskulud kaebaja kasuks välja ka siis, kui kaebaja saavutas oma eesmärgi vastustaja muu soorituse tõttu, mis on nende tegevustega samastatav. Eeskätt kuulub siia alla nt haldusakti konkludentne kehtetuks tunnistamine, haldusakti muutmine kehtetuks tunnistamisega samastataval viisil jne. Sellest regulatsioonist¹⁰⁴⁷ lähtus Riigikohus ka siis, kui luges haldusaktid, mida oli formaalselt üksnes muudetud, siiski kehtetuks tunnistatuks ja lõpetas asja menetluse ning mõistis kaebajatele välja menetluskulud.¹⁰⁴⁸ Oluline on, et säiliks HKMS § 108 lg-st 6 ja § 152 lg 1 p-st 4 tuleneva menetluskulude jaotuse reegli põhisisu – et kaebaja oleks oma eesmärgi saavutanud, et see oleks saavutatud vastustaja tegevuse tõttu¹⁰⁴⁹ ning et kaebuse esitamise ja vastustaja tegevuse vahel oleks võimalik näha piisavat seost.

7.3.2. Menetluskulud kandmine muudel ajalisest faktorist tingitud menetluse lõpetamise juhtudel

Seevastu puudub HKMS-s regulatsioon, kuidas käituda menetluskuludega muudel juhtudel, kui ülaltoodud lähenemise järgi oleks võimalik menetlus lõpetada. Need puudutavad haldusakti mõju lõppemist muul moel kui vastustaja tegevuse tõttu ning muude asjaolude tõttu tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise võimatuks muutumist või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks muutumist.

HKMS § 108 lg-st 6 ja § 152 lg 1 p-st 4 ei ole sellises olukorras üldjuhul juhinduda võimalik, sest niisugusel juhul ei saa kaebuse rahuldamise võimatuks muutumist seostada vastustaja tegevusega. HKMS § 108 lg 6 sõnastusest

§ 368) puhul, kus tuvastushagi esitamise järel on kostja käitunud selliselt, et hageja saavutas oma eesmärgi ja loobus hagist või võttis selle tagasi. Nt kui hagi on esitatud üürilepingu erakorralise ülesütlemise tühisuse tuvastamiseks ja pärast seda on kostja avaldanud hagejale saadetud kirjas nõusolekut üürisuhte jätkamiseks kauem kui ülesütlemisavalduses märgitud kuupäev, on hageja oma eesmärgi saavutanud ja hagist loobumisel on tal õigus menetluskulude hüvitamisele. Vt RKTKo 3-2-1-55-13, p 13. Töö autor ei pea siinkohal vajalikuks lähemalt analüüsida seda, kas niisugune lahendus oleks võimalik ja vajalik ka halduskohtuliku tuvastamiskaebuse puhul, kuna see väljub käesoleva töö raamest.

¹⁰⁴⁷ Täpsemalt küll vastavate lahendite tegemise ajal kehtinud HKMS vastavast regulatsioonist (HKMS vr § 92 lg 5). See oli kehtiva regulatsiooniga siiski samasugune.

¹⁰⁴⁸ RKHKm 3-3-1-85-07, 3-3-1-86-07, 3-3-1-87-07 ja 3-3-1-88-07. Vt nende lahendite kohta lähemalt alaptk 1.2.4.2.

¹⁰⁴⁹ Kriitikana võib eelmises viites toodud lahendites menetluskulude väljamõistmise kohta öelda, et neist lahenditest ei selgu, kuidas jõudis Riigikohus järeldusele, et vaidlustatud haldusaktide kehtetuks tunnistamine läbi muutmise oli põhjustatud kaebuse esitamisest. Nagu eelnevalt märgitud (vt allmärkus 1041), lähtuti põhimõttest, et haldusakti kehtetuks tunnistamine peab olema tingitud kaebuse esitamisest, juba varem.

tuleneb selgelt seadusandja eesmärk panna vastustajale menetluskulude kandmise kohustus vaid siis, kui ta tunnistas haldusakti kehtetuks või andis kaebuses nõutud haldusakti või tegi toimingu üksnes seetõttu, et esitatud oli sellekohane kaebus. Seega ei olnud seadusandja eesmärk see, et vastustaja peaks kandma menetluskulud kõikidel juhtudel, kui kohtumenetluse kestel haldusakt kehtetuks tunnistatakse või kaebuses soovitud haldustegevus tehakse. Vastavalt ei saa seda regulatsiooni laiendada automaatselt ülejäänud kaebuse rahuldamise võimatuks muutumise juhtudele.

Saksa VwGO § 161 lg-s 2 on ette nähtud menetluse lõpetamisel kohtule võimalus otsustada menetluskulude jaotus enda äranägemisel, arvestades sealjuures senist menetluse käiku. Kui pooled on nõus, et vaidlus asjas on lõppenud, siis ei toimu asjas edasist asjaolude väljaselgitamist ega keeruliste õiguslike küsimuste selgestegemist, vaid jagatakse menetluskulud sõltuvalt sellest, kumma menetlusosalise kahjuks oleks kohtupraktika järgi otsus tehtud või kelle tahtel vaidlus kohtuasjas lõppes.¹⁰⁵⁰ Sealjuures tuleb hinnata, kuidas oleksid kulud jagunenud siis, kui menetlust lõpetavat sündmust poleks aset leidnud (st algse kaebuse põhjendatust arvesse võtta).¹⁰⁵¹ Kui selles küsimuses kõrgema kohtu praktika puudub ja menetluse lõpptulemust seega prognoosida ei saa, võidakse menetluskulud ka kaebaja ja vastustaja vahel jagada, sh ka nendevahelist kokkulepet järgides.¹⁰⁵² Töö autor leiab, et menetluse lõpetamisel ei tohi menetluskulude jaotamine olla kaebaja suhtes ebaõiglane. Sisuliselt on siin kohaldatavad need samad argumentid, mis ajalise faktori tõttu kaebuse rahuldamata jätmise juhtumil.¹⁰⁵³ Seetõttu tuleks vajadusel, kui menetluskulude jätmine menetluse lõpetamisel kaebaja kanda oleks äärmiselt ebaõiglane, kohaldada samuti HKMS § 108 lg-t 11.

7.4. Menetluskulude kandmine tuvastamisnõudele üleminekul

Nagu eelnevalt käsitletud,¹⁰⁵⁴ on isikul olukorras, kus kaebus on muutunud asjaolude tõttu kujunenud lubamatuks või seda on ähvardamas rahuldamata jätmine, võimalik üle minna tuvastamiskaebusele. HKMS ei sätesta, et tuvastamiskaebust, millele on üle mindud HKMS § 152 lg 2 alusel või sellega analoogilistes olukordades, tuleks kohelda erinevalt võrreldes kaebustega, mis ongi algusest peale esitatud tuvastamiskaebuse kujul. Seega võiks iseenesest asuda seisukohale, et järelikult kohaldubki olukorras, kus rahuldatakse tuvastamiskaebus, millele on kohtumenetluse kestel tühistamis- või kohustamiskaebuselt

¹⁰⁵⁰ J. Brandt (viide 52), lk 1029.

¹⁰⁵¹ C. Deckenbrock, W. Dötsch. Die Erledigung in der Hauptsache im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/7, lk 589.

¹⁰⁵² J. Brandt (viide 52), lk 1029.

¹⁰⁵³ Vt järgnevalt alaptk 7.5.

¹⁰⁵⁴ Vt alaptk 5.1.

üle mindud, menetluskulude üldregulatsioon – st kaebuse rahuldamist tuleb käsitada kaebuse rahuldamisena sõltumata sellest, et kaebust oli vahepeal muudetud. Seega tuleks ka tühistamiskaebusest tuvastamiskaebuseks muudetud kaebuse rahuldamise korral kaebaja kasuks menetluskulud HKMS § 108 lg 1 alusel täies ulatuses välja mõista.

Seda järeldust kinnitab ka Riigikohtu praktika. Nii on Riigikohus märkinud, et kaebuse eseme muutmine ei ole võrdsustatav kaebusest loobumisega, mille puhul peab kaebaja kandma kolmandate isikute menetluskulud.¹⁰⁵⁵ Seega leidis Riigikohus, et kaebuse nõude muutmine ei ole kaebusest loobumine ja sellest tulenevalt saaks väita, et ka muudetud kujul kaebuse rahuldamine on kaebuse rahuldamine täies ulatuses ja sellisel juhul peaks kaebaja kasuks välja mõistetama ka menetluskulud täies ulatuses. Hiljem käituski Riigikohus teises haldus- asjas selliselt, et pärast asjaolude muutumise tõttu kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku aktsepteerimist¹⁰⁵⁶ ja tuvastamiskaebuse rahuldamist mõistis välja kaebaja taotletud menetluskulud.¹⁰⁵⁷ Enamgi veel, Tartu Ringkonnakohus on läinud koguni nii kaugele, et lugenud olukorras, kus tühistamis- nõude rahuldamine polnud enam võimalik seetõttu, et vaidlustatud haldusakt oli kehtetuks tunnistatud,¹⁰⁵⁸ põhjendatud huviks tuvastamiskaebusele üleminekul selle, et kaebajal avaneks võimalus tuvastamismõude rahuldamisel menetlus- kulude hüvitamiseks. Kohus märkis: “Kui kohus jätkaks olukorras, kus tühistamis- nõude rahuldamine pole enam muutunud faktiliste või õiguslike asjaolude tõttu võimalik, kaebuse rahuldamata, peaksid ka kaebaja kantud menetluskulud jääma HKMS § 108 lg-st 1 tulenevalt kaebaja enda kanda. Samas ei pruugi tühistamiskaebuse rahuldamise võimaluse lõppemine olla otseselt seotud kaebaja ega ka vastustaja tegevusega või mõjutatud käimasolevast kohtumenet- lusest. Kaebust esitades ei pruukinud kaebaja ette näha, et tema tühistamismõuet ei ole mingil hetkel enam tänu muutunud asjaoludele võimalik rahuldada. Kaebuse esitamise hetkel võis olla tegemist isiku õiguste rikkumisega ning isiku kaebus võis olla põhjendatud. Ringkonnakohtu hinnangul oleks ebaõiglane jätta sellises olukorras pelgalt muutunud asjaolude tõttu haldusakti tühistamise võimatusele viidates kaebus rahuldamata ja kaebaja menetluskulud tema enda

¹⁰⁵⁵ RKHKm 3-3-1-33-09, p 14. Asjas oli tegemist olukorraga, kus kaebaja oli muutnud algse tühistamismõude tuvastamismõudeks ning kolmandate isikutena kaasatud isikute õigusi kohtumenetluse lõpptulemus enam mõjutada ei saanud. Seetõttu palusid kolmandad isikud enda menetlusest väljaarvamist ja menetluskulude hüvitamist. Viimase taotluse jätsid kohtud rahuldamata.

¹⁰⁵⁶ Algselt taotleti kaebajale kuuluva kauba tollikontrolli all hoidmise lõpetamist ja kauba vabastamiseks kohustamist, kuid kuna kohtumenetluse kestel oli kaup kõlblikkusaja möödumise tõttu tollikontrolli all hävitatud, läks kaebaja kohustamismõudelt üle tuvastamismõudele eesmärgiga esitada hiljem kahju hüvitamise nõue.

¹⁰⁵⁷ RKHko 3-3-1-25-12, p 38. Ehkki Riigikohus aktsepteeris seal kaebaja menetluskulude vähendamist ringkonnakohtu poolt, ei olnud menetluskulude vähendamise aluseks see, et kaebaja oli läinud üle ühelt kaebuseliigilt teisele.

¹⁰⁵⁸ Samas ei olnud vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine tingitud kaebuse esita- misest, mistõttu ei olnud võimalik kohene menetluse lõpetamine HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel ja menetluskulude väljamõistmine HKMS § 108 lg 6 alusel.

kanda.”¹⁰⁵⁹ Sellest lähtudes aktsepteeris kohus kaebaja huvi menetluskulude hüvitamiseks põhjendatud huvina tuvastamiskaebusele üleminekul ning mõistiski kaebaja kasuks välja menetluskulud proportsionaalselt kaebuse rahuldatud osaga.¹⁰⁶⁰

Tõsi, asjas, kus haldusakti põhjendamispuudused ei olnud Riigikohtu arvates piisavalt kaalukad selleks, et akti tühistada, kuid siiski piisavad, et haldusakt õigusvastaseks tunnistada, luges Riigikohus haldusakti õigusvastaseks tunnistamise kaebuse osaliseks rahuldamiseks ning mõistis kaebajale välja menetluskulud osaliselt. Riigikohtu arutlusest on võimalik järeldada, et ta luges iseeneest tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse rahuldamist kaebuse rahuldamiseks 50% ulatuses.¹⁰⁶¹ Seda lahendust ei tohiks aga lugeda üldreeglikuks kõikides olukordades, kus mingil põhjusel tuleb tühistamiskaebuse asemel rahuldada üksnes tuvastamiskaebus. Nimelt tuleb eristada kahte olukorda. Esiteks selles lahendis ilmnenu olukord, kus haldusakt jäetakse tühistamata seepärast, et see oli sisuliselt õiguspärane ja selle formaalsed vead (vaadeldaval juhul puudulik põhjendamine) ei ole HMS § 58 järgi piisavad selleks, et haldusakti tühistada, kuid haldusakt tuleb siiski õigusvastaseks tunnistada. Sellisel juhul ei sõltu tühistamiskaebuse rahuldamine sellest, kui palju on haldusakti andmisest möödunud aega või kas vahepeal on toimunud sündmusi, mis selle haldusakti tühistamise võimalikkust mõjutavad. Niisugusel juhul oli haldusakt algusest peale üksnes “vähesel määral” õigusvastane ning see ei kuuluks ühelgi hetkel tühistamisele. See ei ole samastatav olukorraga, kus haldusakt on (või oli) mingil hetkel õigusvastane ning oleks kindlasti tühistamisele kuulunud, kuid kohtuotsuse tegemise hetkel ei ole mingil põhjusel (kas haldusakti mõju lõppemise, asjaolude muutumise vms eelnevalt käsitletud põhjuse tõttu) enam selle haldusakti tühistamine võimalik. Sellisel juhul ei ole tühistamismõudelt tuvastamismõudele üleminek tingitud mitte sellest, et haldusakt ei ole “piisavalt” õigusvastane, vaid sellest, et haldusakti ei ole enam mingil põhjusel võimalik tühistada.

Arvestada tuleb sedagi, et asjaolud, mis viisid olukorran, kus tühistamis- või kohustamismõuet ei ole enam võimalik mingil põhjusel rahuldada (haldusakti mõju oli kohtuotsuse tegemise ajaks lõppenud, soovitud haldusakti ei olnud muutunud asjaolude tõttu enam võimalik välja anda vms), ei sõltu reeglina kaebajast. Oleks ebaõiglane, kui isiku menetluskulud jääksid tema enda kanda seetõttu, et mingite kaebajast sõltumatute asjaolude tõttu jäi algne tõhusam tühistamiskaebus rahuldamata ning kohus pidi piirduma vaid tuvastamiskaebuse rahuldamisega.

Seetõttu leiab töö autor, et üldjuhul, kui kohtumenetluse käigus ilmneb, et tühistamismõude rahuldamine ei ole enam mingil põhjusel võimalik ning põhjused, miks tühistamismõude rahuldamine võimalik ei ole, ei sõltu mingil moel kaebajast, siis tuleks tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku korral lugeda tuvastamismõude rahuldamine kaebuse täielikuks rahuldamiseks ning

¹⁰⁵⁹ TrtRnKo 28. oktoober 2014, 3-11-1990, p 12.

¹⁰⁶⁰ Samas, p 20.

¹⁰⁶¹ RKHKo 3-3-1-29-12, p 30.

isiku poolt kantud menetluskulud täies ulatuses välja mõista.¹⁰⁶² Nii on toimitud ka kohtupraktikas.¹⁰⁶³ Puudub põhjus, miks toimida teistmoodi. Ka muudetud nõudega kaebuse rahuldamine on kaebuse rahuldamine ning järelikult tuleb lähtuda HKMS § 108 lg-st 1.

7.5. Menetluskulude kandmine ajalise faktori tõttu kaebuse rahuldamata jätmisel või rahuldamisel

Kaebuse rahuldamata jätmise tagajärg tulenevalt HKMS § 108 lg-st 1 on menetluskulude aspektist see, et menetluskulud jäävad kaebaja kanda, st ta peab kandma nii enda menetluskulud kui hüvitama ka vastustaja ja kolmanda isiku menetluskulud (HKMS § 108 lg 8). HKMS § 108 lg 1 grammatilise tõlgenduse järgi tuleks menetluskulud jätta kaebaja kanda ka siis, kui kaebuse rahuldamata jätmise põhjuseks on see, et vahepeal möödunud aja tõttu ei ole kaebuse rahuldamine enam võimalik. See norm ei erista kaebuse rahuldamata jätmise põhjuseid. Ka Saksa kohtupraktikas leitakse, et menetluskulude väljamõistmise seisukohalt ei ole oluline, millistel põhjustel otsus isiku kahjuks tehti. Kaebaja peab kohtumenetluse ajal toimuvate kahjulike muudatustega õiguslikus või faktilises olukorras arvestama ja vajadusel kaebuse nõuet muutma, vältimaks VwGO § 154 lg-st 1 tulenevat kohustust menetluskulude kandmiseks kaebuse nõude muutmata jätmise korral.¹⁰⁶⁴

Sarnaselt aga olukorraga, kus menetlus lõpetatakse ajalisest faktorist tingitud kaebuse rahuldamise võimatuse tõttu või menetluse lõpetamine oli tingitud kaebuse esitamisest ja vastustaja reaktsioonist sellele ning kus seetõttu võib vajalik olla analoogiliselt kehtiva HKMS § 108 lg-ga 6 menetluskulude välja-mõistmine kaebaja kasuks, võib ka kaebuse rahuldamata jätmisel olla vajalik menetluskulude teistsugune jaotus kui HKMS § 108 lg-st 1 muidu tuleneks. Kaebus võis olla algselt põhjendatud ning selle rahuldamise võimatuks muutumine võis olla tingitud asjaoludest, mida isik kuidagi ette näha ega vältida ei saanud. Nt võis kaebaja olla põhjendatult vaidlustanud õigusvastast keeldumist ning tema kaebus jääb rahuldamata üksnes seetõttu, et õigusliku või faktilise asjaolu muudatuse tõttu ei olnud kohtuotsuse tegemise hetkeks vastavat haldusakti võimalik anda või toimingut sooritada. Menetluskulude jaotamine tava-reegli järgi – kaotaja maksab kõigi menetlusosaliste kulud – võib olla sellises situatsioonis kaebaja suhtes äärmiselt ebaõiglane. Seetõttu võiks niisugusel juhul kaaluda HKMS § 108 lg 11 kohaldamist, mis võimaldab jätta kulud

¹⁰⁶² Arvestades loomulikult menetluskulude põhjendatuse tavapäraseid kriteeriume osas, mis tuleb menetluskulude väljamõistmisel arvesse võtta.

¹⁰⁶³ Selgesõnaliselt nt TrtRnKo 17. november 2016, 3-14-52338, p 15. Kaudselt on järeldatav sama lähenemine ka RKHKo 3-3-1-75-03, p-dest 11–12. Ka juhul, kui haldusakti puudused pole selle tühistamiseks piisavalt kaalukad, kuid haldusakt tunnistatakse siiski õigusvastaseks (RKHKo 3-3-1-29-12), on isikul õigus menetluskulude hüvitamisele (samas, p 30).

¹⁰⁶⁴ J. Brandt (viide 52), lk 996.

täielikult või osaliselt poolte endi kanda, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik. Ka senisest kohtupraktikast leiab sellekohaseid lahendeid.¹⁰⁶⁵ Võrdluseks – ka olukorras, kus kaebus oli esitatud põhjendamispuudustele tuginedes, kuid Riigikohus ei pidanud neid põhjendamispuudusi haldusakti tühistamiseks piisavalt kaalukateks ja jättis tühistamisnõude rahuldamata, arvestas Riigikohus menetluskulude väljamõistmisel selles asjas ka seda, et motiveerimata jätmine muutis kaebaja jaoks kohtusse pöördumise ning haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise oluliselt keerukamaks, ning suurendas HKMS § 108 lg 11 alusel kaebaja kasuks väljamõistetavaid menetluskulusid.¹⁰⁶⁶ Töö autori arvates tuleks seda lähenemist arvesse võtta ka siis, kui kaebuse rahuldamise välistab aja möödumine või hilisem asjaolude muutumine. Ka siis oli kaebajal kaebuse eduväljavaadete hindamine raskendatud, seda enam, et kaebus võis selle esitamise hetkel olla täiesti põhjendatud.

Võimalik on ka, et muutunud asjaolude tõttu kuulub kaebus rahuldamisele. Eelnevast käsitlusest koorus välja, et selline võimalus on eeskätt siis, kui algselt õiguspärase haldusakti jätkuv kehtimine muutub tänu asjaolude muutumisele õigusvastaseks. Kui sellisel juhul kuulub tühistamiskaebus rahuldamisele¹⁰⁶⁷ puhtalt muutunud asjaolude tõttu ning algselt esitatud kaebus oli põhjendatu, mistõttu ei ole samuti välistatud HKMS § 108 lg-st 11 juhendumine ja kaebaja kasuks väljamõistetavate menetluskulude vähendamine.

7.6. Kokkuvõte

Kui kaebus muutunud asjaolude tõttu tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata, siis jäävad kõik kaebaja menetluskulud tema enda kanda. Selles mõttes on kaebaja jaoks soodsam see, kui menetlus lõpetatakse. Sellisel juhul on kaebajal alati õigus vähemalt riigilõivu tagastamisele. Kui menetlus lõpetati HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel ning haldusakt tunnistati kehtetuks või soovitud haldus-

¹⁰⁶⁵ Asjas oli vaidlustatud toetuse määramisest keeldumist. Samas võis seda toetust saada vaid kord pikema perioodi jooksul ning kuna isik oli järgmisel aastal pärast kaebuse esitamist sama toetust saanud, jättis kohus eelmise toetuse määramisest keeldumise osas tühistamiskaebuse rahuldamata, vältimaks uut võimalikku vaidlust. Samas leidis aga kohus, et kaebaja menetluskulude jätmine tema enda kanda oleks äärmiselt ebaõiglane ja mõistis need vastustajalt välja. TrtRnKo 24. märts 2015, 3-13-386, p 22. Oluline on märkida, et siin läks kohus isegi kaugemale kui HKMS § 108 lg 11 võimaldab – see säte räägib kulude menetlusosaliste endi kanda jätmisest, kuid kohus mõistis kulud kaebaja kasuks vastustajalt välja.

¹⁰⁶⁶ Vt RKHKo 3-3-1-29-12, p 30. Olgu siinkohal märgitud, et Riigikohus tõlgendas HKMS § 108 lg-t 11 (kohus võib jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik) normi sõnastust arvestades äärmiselt laialt – nimelt et võimalik on kaebaja kasuks välja mõista kohtukulusid suuremas ulatuses. Vt R. Narits, E. Vene (viide 943), lk 337.

¹⁰⁶⁷ Töö autorile teadaolevalt ei ole sellist lahendust siiski Eesti kohtupraktikas veel kasutatud.

tegevus sooritati seetõttu, et kaebaja oli esitanud kaebuse, siis on kaebajal õigus HKMS § 108 lg 6 järgi kõikide menetluskulude hüvitamisele. Töö autori arvates on sarnaselt menetluse lõpetamisega seonduva muu regulatsiooniga (HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2) võimalik ja vajalik sedagi regulatsiooni tõlgendada laiendavalt ning mõista selle alusel menetluskulud kaebaja kasuks välja ka siis, kui kaebaja saavutas oma eesmärgi muu vastustaja soorituse tõttu, mis ei ole otseselt haldusakti kehtetuks tunnistamine, soovitud haldusakti andmine või toimingute sooritamise, kuid mis on nendega samastatav (nt haldusakti konkludentne kehtetuks tunnistamine). Kui aga haldusakti mõju lõppemine, tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise võimatuks muutumine või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks muutumine leiab aset muudel põhjustel kui vastustaja tegevuse tõttu, ei ole võimalik ülaltoodud lähenemisest lähtuda. Mõistliku ja õiglase tulemuse saavutamiseks tuleks juhinduda HKMS § 108 lg-st 11, mis võimaldab jätta kulud poolte kanda, kui nende väljamõistmine isikult oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane.

Tuvastamiskaebusele ülemineku korral tuleb siis, kui kohus tuvastamiskaebuse rahuldab, lugeda kaebus rahuldatuks täies ulatuses ning sellisel juhul on kaebajal õigus ka menetluskulude hüvitamisele kogu ulatuses.

Kui kaebus jäetakse ajalise faktori tõttu rahuldamata, võib kaebajalt teiste menetlusosaliste menetluskulude väljamõistmine olla ebaõiglane, kuna kaebus võis olla algselt põhjendatud ning selle rahuldamise võimatuks muutumine võis olla tingitud asjaoludest, mida isik kuidagi ette näha ega vältida ei saanud. Seetõttu võiks siingi kaaluda HKMS § 108 lg 11 kohaldamist, mis võimaldab jätta kulud poolte endi kanda.

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös eesmärk oli uurida seda, kuidas mõjutab ajaline faktor tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamise ja rahuldamisega seonduvat halduskohtumenetluses. Selleks püüti kõigepealt töö esimeses osas (esimeses kolmes peatükis) välja selgitada seda, millised on võimalused, kuidas aja möödumine või asjaolude muutumine võib mõjutada kaebuse eset, sellega seotud isikuid või muid kaebuse lubatavuse või põhjendatuse seisukohalt olulisi tegureid. Töö teises osas vaadeldi selliste situatsioonide menetlusõiguslikke tagajärgi. Alljärgnevalt esitatakse lühidalt põhilisemad järeldused ja seisukohad peatükkide kaupa.

Haldusakti kehtivuse ja mõju lõppemine

Töö esimesest peatükist ilmnes, et erinevalt esialgsest hüpoteesist ei tähenda see, kui haldusakti kehtivus HMS § 61 lg 2 järgi enne tühistamiskaebuse suhtes kohtuotsuse tegemist lõppeb, sugugi seda, et haldusakti enam tühistada ei saa. Haldusakti tühistamise välistab HMS § 61 lg-s 2 sätestatud alustest absoluutsena vaid see, kui haldusakt on tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Kõigil ülejäänud juhtudel – kui haldusakti kehtetuks tunnistamine oli edasiulatuv või osaline, kui haldusakt oli täidetud või kui haldusakti kehtivusaeg oli lõppenud – on haldusakti tühistamine halduskohtus iseenesest võimalik, kui selle (negatiivne) mõju on säilinud. Kui aga haldusakti igasugune mõju on kadunud, siis on tõepoolest haldusakti tühistamine ebavajalik ning põhimõtteliselt ka võimatu, kuna puudub kehtivus, mida tühistamisega kõrvaldada.

Selgus, et eristada tuleb haldusakti kehtivuse lõppemist ning haldusakti mõju lõppemist. Haldusakti kehtivuse lõppemine ei pruugi tähendada haldusakti mõju lõppemist. Haldusakti kehtivus võib olla lõppenud, st sellest ei tulene enam kellelegi otseselt õigusi ja kohustusi ja seda pole vaja kellelgi täita, kuid selle mõju võib edasi kesta. Eeskätt säilib see haldusakti täitmistoimingute õigusliku alusena. Kui haldusakti mõju ei ole veel lõppenud, on selle tühistamine võimalik ja see võib olla kaebaja õiguste kaitseks vajalik hoolimata sellest, et haldusakti kehtivus võib olla juba lõppenud. Haldusakti mõju lõppemise ühene defineerimine pole kerge ning erinevaid võimalusi haldusakti mõju lõppemiseks on väga palju.

Riigikohtu kujundatud praktikaga, et ehitusluba ei saa pärast ehitusloa täitmist, st pärast ehitise valmimist tühistada, ei ole võimalik eelneva valguses nõustuda. Üksnes ehitise valmimine ega sellele kasutusloa väljastamine ei tähenda, et ehitusloa õiguslik mõju oleks lõppenud. Pole põhjendatud ehitusloa kohtlemine teistest sarnastest haldusaktidest erineval viisil. Haldusakti täitmine võiks välistada selle tühistamise vaid siis, kui seda pole võimalik enam mingil moel tagasi täita, kuid ehitusloa puhul ei saa seda ilma lähema uurimiseta eelduseks võtta.

Haldusakti mõju lõppemise mõistet ei ole küll seni Eesti õigustloovates aktides kasutatud, kuid sellest hoolimata tuleb selle kategooriaga meie õigus-

teoorias ja -praktikas arvestada. Kohtupraktikas on seda mõistet juba ka otse-õnu kasutatud ning haldusakti mõju lõppemisega seotud olukordi on ette tulnud küllaltki sagedasti. Selguse huvides ja arusaamatuste vältimiseks tuleks kriitilise pilguga üle vaadata ka HMS regulatsioon ning vajadusel seal haldusakti õigusliku mõju lõppemisega seonduvat reguleerida. Praegu võib see regulatsioon tekitada segadust, sest ära on nimetatud vaid mõned konkreetset haldusakti kehtivuse lõppemise alused, kuid arvestamata on jäetud see, et haldusakti mõju lõppemisel lõppeb ka selle kehtivus, sest seda pole enam võimalik täita. Järelikult tuleks välja tuua, et haldusakti kehtivus võib lõppeda ka muul moel tänu haldusakti mõju lõppemisele, ilma neid aluseid täpsemalt loetlemata. Töö autor ei poolda konstruktsiooni, mille järgi haldusakti mõju lõppemine ei tähenda haldusakti kehtivuse lõppemist, vaid lihtsalt olukorda, kus haldusakt on küll kehtiv, kuid seda pole enam kellelgi võimalik täita. Selline konstruktsioon oleks ebavajalik ning segadusttekitav.

Vaieldav võib olla see, kas lõppenud mõjuga ja kehtetuks muutunud haldusakti tühistamine halduskohtu poolt võiks olla siiski lubatav "selguse huvides", st olukordades, kus haldusakti mõju lõppemine võib olla vaieldav. Töö autor sellist lahendust siiski ei toeta. Esiteks oleks see põhimõtteliselt võimatu, kuna puudub haldusakti kehtivus, mida kõrvaldada. Teiseks võib selline lähenemine tekitada hoopiski uusi probleeme, sest võib kujundada arusaama, et ka lõppenud mõjuga haldusakti tuleb igaks juhuks vaidlustada. Mõistlikum võib vaieldavas situatsioonis olla hoopis haldusorgani poolt selge seisukoha väljendamine (see võib olla käsitatav tuvastava haldusaktina) küsimuses, kas haldusakti mõju on lõppenud või mitte. Vajadusel saab isik vaidlustada seda seisukohta.

Määrav aeg tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamisel

Teises peatükis käsitleti tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamisel määrava ajahetke küsimust. Kui rääkida konkreetsemalt tühistamiskaebusest, siis selle lahendamisel võivad olla haldusakti andmise hetkel esinenud faktilised ja õiguslikud asjaolud kohtuotsuse tegemise ajaks oluliselt muutunud. Sellises olukorras tekib küsimus, millise hetke seisuga tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata – st kas vahepealseid muutusi arvestades või neid tähelepanuta jättes. Esmajoones tekib see küsimus täitmata või kestva mõjuga haldusaktide puhul, kuid täielikult ei saa välistada selle probleemi esilekerkimist ka teiste haldusaktide puhul. Nt võib see olukord tekkida ka siis, kui poolelioleva kohtuvaidluse ajal on põhiseaduslikkuse järelevalve korras selliste haldusaktide andmisega seotud õigusnorm põhiseadusvastaseks või kehtetuks tunnistatud. Ehkki põhiseaduslikkuse järelevalve korras õigustloovas aktis sisalduva normi kehtetuks tunnistamine tähendab enamasti seda, et see norm (ja seega ka sellele tuginev haldusakt) oli põhiseadusevastane algusest peale, on siiski raske mööda vaadata sellest, et teistes käimasolevates kohtuvaidlustes, kus sama norm tühistamiskaebuse lahendamisel kohaldamisele kuulunuks, peavad kohtud vältimatult arvestama selle normi kehtetuks tunnistamise faktiga.

Hoolimata sellest, et kehtiv õigus (HKMS § 158 lg 2 ls 2) ja senise kohtupraktika valdav osa orienteerivad rohkem haldusakti hindamisele alati selle andmise aja seisuga, on tegelikult Eesti kohtupraktikas hiljem muutunud asjaolusid tühistamiskaebuse lahendamisel juba korduvalt arvesse võetud või vähemalt selgitatud, et nendega tuleb siiski arvestada. Selle kasuks, et määrav hetk tuua kohtuotsuse tegemise ajale võimalikult lähedale, räägib ka rida argumente, nt õiguskaitse efektiivsuse ja menetlusökonoomia põhimõte. Eesti õiguskirjanduses seni väljapakutud lahendus, et asjaolude muutumise korral peaks isik taotlema haldusmenetluse uuendamist ja haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusorganilt, neid põhimõtteid nii tõhusalt ei tagaks. Samuti aitab see vältida ebaotstarbekaid lahendusi nagu nt selliste haldusaktide tühistamine, mis tuleks kindlasti kohe samasugusena uuesti välja anda. Need argumendid on töö autori arvates kaalukamad kui sellise lahenduse põhiline vastuargument – et hilisema hetke seisuga haldusakti õiguspärasust kontrollides ei teostaks kohus enam järeelkontrolli, vaid teeks otsuseid täitevvõimu eest.

Haldusakti õiguspärasusele antavad hinnangud võivad muutuda mõlemas suunas. Nii võib alguses õiguspärase haldusakti kehtivuse säilitamine olla pärast asjaolude muutumist õigusvastane. Sellisel juhul kuuluks selline haldusakt tühistamisele haldusakti õigusvastaseks muutumisest arvates. Niisugustel juhtudel kohtupraktikas mõnikord kasutatud lähenemine, et haldusakt jääb kehtima, kuid selle täitmine loetakse õigusvastaseks ja keelatakse, ei ole probleemivaba ning ei tööta kõikidel juhtudel. Teisel juhul – kui haldusakt oli esialgu õigusvastane, kuid hilisemate asjaolude valguses muutub õiguspäraseks – võib haldusakti tühistamine olla välistatud, kuna siis tuleks haldusakt nagunii samasugusena uuesti välja anda. Keeruline on olukord topeltnõjuga haldusaktide puhul, kus Saksa õiguses loetakse üldreeglik, et haldusaktiga soodustatud isiku kahjuks toimunud muudatusi ei tohi kaebuse lahendamisel arvesse võtta, ent tema kasuks toimunud muudatusi tuleb arvestada. Eesti õiguses võib selliste olukordade lahendamine kohtupraktikas alles ees seista.

Kohustamiskaebuse puhul töötab HKMS § 158 lg 2 regulatsioon paremini ning on kooskõlas ka viimastel aastatel pärast heitlikku arengut kujunenud Riigikohtu praktikaga. See tähendab, et kohustamiskaebuse lahendamisel kuulub kaebus rahuldamisele vaid siis, kui kohtuotsuse tegemise hetke seisuga on soovitud akti või toimingu andmine või sooritamine võimalik, st kooskõlas sel hetkel valitseva õigusliku ja faktilise olukorraga. Sealjuures ei ole mingit põhjust faktiliste ja õiguslike asjaolude eristamiseks, nagu püüdis vahepeal rõhutada Riigikohus.

Muud alused, mis takistavad tühistamiskaebuse sisulist lahendamist või rahuldamist

Kolmandas peatükis vaadeldi seda, millised on veel võimalused selleks, et vahepealsed muudatused või aja möödumine muudaksid kaebuse lubamatuks või rahuldamisele mittekuuluvaks. Tegemist oli paljuski Riigikohtu praktikas kujundatud seisukohtadega.

Esiteks võib see olukord tekkida siis, kui tühistamiskaebuse esitanud eesmärk pole mitte ainult vaidlustatud haldusakti tühistamine, vaid ta soovib ka haldusakti tagasitäitmist ja täiendavalt mingite toimingute sooritamist või haldusaktide andmist. Eeskätt puudutab see erinevaid konkursse, sh riigihankemenetlust, kus isiku lõplik eesmärk oleks ise konkursi võitjaks osutuda.

Riigihankemenetluses HKMS § 267 lg-s 4 sätestatud keeld tühistada hankelepingu aluseks olevat haldusakti siis, kui selle alusel on juba hankeleping sõlmitud, on rangem kui vastavast õiguskaitsemeetmete direktiivist muidu tuleneks. Seda on põhjendatud eeskätt riigihankemenetluse tulemuste kehtimajäämise vastu oleva avaliku huviga. Ehkki selle ning teiste selle lahenduse kasuks olevate argumentide kaalukust tuleb mõõnda, ei ole töö autor siiski veendunud sellise keelu põhjendatuses. Seda põhjusel, et see ohustab tõsiselt efektiivse õiguskaitse põhimõtet, kuna kaebajal muutub oma eesmärgi saavutamine pea võimatuks, kui just õigeaegselt ei kohaldata esialgset õiguskaitset ja ei keelata lepingu sõlmimist.

Ka muude konkursisituatsioonide puhul on lähenemine nihkunud kohtupraktikas selles suunas, et kaitstakse pigem konkursitulemuste kehtimajäämist. Varem sekkusid kohtud konkursitulemustesse jõulisemalt ning peeti vajalikuks ka konkursside tagasitäitmist. Töö autor leiab, et konkursitulemuste kehtimajäämine ei tohiks siiski muuta sisutuks efektiivse õiguskaitse põhimõtet.

Kaebaja eesmärgi saavutamise võimatus võib saada tühistamiskaebuse rahuldamise takistuseks ka muudel juhtudel. Kaasaegsest kohtupraktikast võib näiteks tuua seisukoha, et keelduva otsuse tühistamise nõude muudab võimatuks see, kui on selge, et sellega lahutamatuult seotud kohustamismõude rahuldamine on võimatu.

Veel võib tühistamiskaebuse rahuldamise välistada see, kui kaebus on esitatud haldusakti andmisest oluliselt hiljem. Sellel põhjusel tühistamiskaebuse rahuldamata jätmise institutsioon on kujundatud samuti kohtupraktikas ning seadusandja poolt kiiresti vastava normi loomise kaudu kirjutatud õigusesse üle võetud. Praktikast tundub selle lähenemise praktiline väärtus olevat jäänud vähetähtsaks. Ka ei oska töö autor näha veenvaid põhjendusi, mis kaaluksid üles selle lahenduse negatiivsed küljed.

Kaebuse sisuline lahendamine ja kaebuse lubamatuks muutumine

Neljandas peatükis vaadeldi seda, millised on võimalused muutunud olukorras kaebuse sisuliseks lahendamiseks või siis selle tagastamiseks või läbi vaatamata jätmiseks.

Aja möödumine või selle kestel aset leidnud sündmused võivad anda kaebuse lõpptulemuseks erinevaid lahendusi. Eesti kohtupraktikast nähtus selge tendents, et enamasti lahendatakse hoolimata vahepealsetest mõjutustest kaebus ikkagi sisuliselt ning valdavalt tähendas see kaebuse rahuldamata jätmist. Nii on kaebusi jäetud rahuldamata põhimõtteliselt kõigil eelnevalt käsitletud juhtudel: kui haldusakti mõju lõppeb, kui kohustamiskaebuses nõutud toimingut pole

enam võimalik sooritada, kui kaebaja eesmärki pole võimalik saavutada või kui kaebuse esitamine on esitatud haldusakti andmisest oluliselt hiljem.

Lisaks sellele on võimalik ka teatud juhtudel kaebus tagastamata või läbi vaatamata jätta. Kehtivast õigusest annavad selleks aluse eeskätt HKMS § 121 lg 2 p-d 1–2, mis võimaldavad kaebuse tagastada, kui kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus või kaebusega pole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. On võimalik, et nii mõnigi aja möödumise tõttu kaebuse sisulist lahendamist mõjutav tegur võib olla käsitatav alusena, mille puhul saab rääkida kaebeõiguse ilmselgest puudumisest või kaebuse eesmärgi saavutamise võimatusest. Kas niisuguse juhtumiga on tegemist konkreetsel juhul, sõltub vastavatest asjaoludest.

Kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise positiivne omadus väljendub selles, et see aitab kokku hoida nii kohtute kui menetlusosaliste ressursi. Selle lahenduse puuduseks on aga see, et kaebajal puudub võimalus minna üle tuvastamiskaebusele ning samuti pole tal kehtiva HKMS järgi õigust menetluskulude hüvitamisele.

Mõlemad võimalused on aga olemas siis, kui menetlus lõpetatakse. Kehtivas õiguses on HKMS § 152 lg 1 p-des 3–5 sätestatud aga ainult väga konkreetsed ja piiratud alused menetluse lõpetamiseks, mis oleksid kohaldatavad siis, kui menetluse lõpetamise tingib ajaline faktor. Seetõttu on töös tehtud ettepanek, et seni, kuni seadusandja pole regulatsiooni täiustanud, tuleks HKMS § 152 lg 1 p-i 4 tõlgendada laiendavalt ning samast regulatsioonist juhinduda ka kõikidel neil juhtudel, kui haldusakti mõju on lõppenud sarnasel viisil, nagu oleks haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Selline tõlgendus oleks kooskõlas ka arvestatava osaga kohtupraktikast. Võimalik, et samamoodi tuleks käituda ka ülejäänud juhtudel, mis ei pruugi olla otseselt käsitatavad haldusakti mõju lõppemisena, kuid mis ometigi tekitavad lõppkokkuvõttes samasuguse situatsiooni, kuna muudavad kaebuse sisulise lahendamise võimatuks. Seda põhjusel, et haldusakti mõju lõppemisel on selle jätkuva vaidlustamise seisukohast samasugused tagajärjed, nagu oleks haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud – haldusakt ei riku enam isiku õigusi ning selle tühistamine ei ole isiku jaoks enam mingist aspektist vajalik. Korrektne oleks aga, kui seadusandja laiendaks HKMS § 152 lg-s 1 sätestatud tühistamiskaebuse menetluse lõpetamise aluseid.

Kaaluda tasuks ka kohustamisnõude menetluse lõpetamise aluste laiendamist, sest praegune lahendus, kus alati tuleb kohustamiskaebus otsusega sisuliselt lahendada, st sh ka siis, kui on ilmne, et kohustamisnõuet ei saaks asjaolude muutumise tõttu enam niikuinii rahuldada, ei pruugi olla kohtu ja menetlusosaliste ressursi raiskamise tõttu mõistlik.

Üleminek tuvastamiskaebusele

Töö viiendas peatükis käsitleti tuvastamiskaebusele üleminekuga seonduvat. HKMS § 152 lg 2 võimaldab menetluse lõpetamise asemel üle minna õigusvastasuse tuvastamise kaebusele. Arvestades seda, et käesoleva töö neljandas

peatükis leiti, et HKMS § 152 lg 1 p-ga 4 analoogiliselt on võimalik menetlus lõpetada ülejäänud juhtudel, kui haldusakti mõju lõppeb või ilmnevad muud alused, mis muudavad tühistamis- või kohustamiskaebusega rahuldamise võimatuks, siis vastavalt on sellistel juhtudel võimalik samuti üle minna ka tuvastamiskaebusele. Eesti kohtupraktikas on seda võimalust juba korduvalt rõhutatud. Kõigil neil juhtudel, kus peetakse võimalikuks menetluse lõpetamist, peab isikul olemas olema ka võimalus tuvastamiskaebusele üleminekuks.

Tuvastamiskaebusele ülemineku eelduseks oleva põhjendatud huvi puhul soosib töö autori arvates Riigikohtu praktika põhjendamatult tuvastamiskaebuse esitamist preventiivsetel eesmärkidel. Ei ole õige lubada preventiivsetel eesmärkidel tuvastamiskaebuse esitamist ka sellistel juhtudel, kui samasuguse olukorra kordumine on vähetõenäoline, või olukorras, kus vastustaja on rikku mist möönnud ja seega puudub poolte vahel üldse vaidlus, et õigusvastane tegevus aset leidis.

Nõustuda ei saa ka viimaste arengutega Riigikohtu praktikas, mille järgi HKMS § 152 lg 1 p-s 4 sätestamata olukordades (st kõigis neis olukordades, kus tühistamis- või kohustamiskaebuse rahuldamine muutub võimatuks muul põhjusel, kui vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine või soovitud haldustegevuse sooritamine) ei ole vajalik kaebaja seisukoha küsimine tuvastamiskaebusele üleminekuks. Kahetsusväärset muutis Riigikohus varasemat praktikat ning seda ilmselt olukorras, kus varasem praktika oli kujundatud üldse teistsuguses kontekstis, ega takistanud tegelikult muutvas lahendis võetud seisukohti.

Tuvastamiskaebusele on võimalik üle minna kõikides kohtuastmetes. Kui tuvastamiskaebusele minnakse üle kõrgemas kohtuastmes, võib see endaga kaasa tuua ka vajaduse alama astme kohtuotsuse tühistamiseks.

Ebaselge on see, kas tuvastamiskaebusele ülemineku puhul tuleks tuvastamiskaebus rahuldada ka sellise vormi- või menetlusvea puhul, mille korral tühistamiskaebust ei oleks rahuldatud. Töö autor toetab seisukohta, et tuvastamiskaebus tuleks sellisel juhul rahuldada vaid samasuguse kaaluga õigusvastasuse puhul, mis tühistamiskaebusega jätkamise puhul oleks kaasa toonud haldusakti tühistamise. Väiksemagi vormi- või menetlusvea korral kaebuse rahuldamine ja seega ka kaebaja kasuks menetluskulude väljamõistmine seab kaebaja paremasse olukorda võrreldes sellega, kui tuvastamiskaebusele üleminekut poleks toimunud.

Muutunud asjaolude tähendus menetluse läbiviimisele

Kuues peatükk keskendus neile menetlustoimingutele, mida võib kohtul olla muutunud olukorras vajalik teha, ning nendega seotud probleemidele. Muutunud asjaolud võivad enim probleeme kaasa tuua just kohustamiskaebuse puhul, sest vajalik võib olla teha menetlustoiminguid, milleks muidu vajadust poleks olnud.

Kohustamismõnede puhul võivad muutunud asjaolud tuua kaasa vajaduse teise vastustaja kaasamiseks, kuna algne vastustaja ei saaks enam kohustusliku kohtueelse menetluse, tekib küsimus, kas isik peaks läbima kohustusliku kohtueelse menetluse ka uue vastustaja juures. Siiski tuleb sellele küsimusele vastata pigem eitavalt. Seda põhjusel, et niisuguses olukorras ei toimiks niikuinii enam tõhusalt kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse funktsioonid ning samal ajal kaasneks sellega hulgaliselt negatiivseid efekte (isik peaks läbima vaidemenetluse kaks korda, vaidetähtaeg oleks möödunud jne). Ebaselge on mitme vastustaja puhul ka see, kuidas toimub menetluskulude jagamine – nt kas kaebuse rahuldamisel tuleks välja mõista menetluskulud ka uult haldusorganilt, ehkki tema pole õigusvastaselt käitunud; või kas kaebuse rahuldamata jätmisel peaks isik tasuma mõlema haldusorgani menetluskulud. Kõigile neile universaalset lahendust on keeruline pakkuda, kuna ilmselt pole võimalik ette näha kõiki potentsiaalseid probleemegi.

Kohtumenetluse kestel muutuvad asjaolud võivad tingida ka vajaduse lisada algsele kaebusele uusi nõudeid. Siin tekib küsimus, kuidas tagada kohustamismõnede puhul seda, et isik oleks esitanud eelnevalt taotluse haldusorganile ning pöördunud kohtusse alles pärast selle rahuldamata jätmist. Riigikohus on suhtunud sellistel juhtudel eelnevalt haldusorgani poole pöördumise nõudesse kohati äärmiselt leebelt, pidades võimalikuks isegi kohustamismõnede esitamist esmakordselt otse kohtule. Töö autor loodab, et selline lähenemine jääb siiski pigem erandlikuks, sest sellise lähenemise korral ei ole täidetud kohustamismõnede üldine eeldus, et isik peaks olema eelnevalt pöördunud samasuguse taotlusega haldusorgani poole ning see taotlus on rahuldamata jäetud. Samuti on küsitav sellise lahenduse kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Uue nõude lisamisel kaebetähtaega reguleerivat HKMS § 49 lg 1 ls-t 2 tuleb mõista ilmselt selliselt, et kui vaidlustatakse pärast esialgselt vaidlustatud haldusakti või toimingut antud haldusakti või tehtud toimingut, siis loetakse kaebus tähtaegseks. Töö autori jaoks tekitab selline lähenemine siiski probleeme. Nii on kohtupraktikast nähtuvalt loetud tähtaegseks uus nõue, millega vaidlustati kohtumenetluse ajal antud uut haldusakti ning mille andmisest oli uue nõude esitamise hetkeks möödunud ca 9 kuud. Tekib küsimus, miks ei maksa sellises olukorras midagi tavapäraseid kaebetähtajad ega nendega kaitstav õiguskindluse põhimõte ja muud väärtused, mille kaitsmise eesmärgil on kaebetähtajad kehtestatud.

Uute nõuete lisamise puhul tekib jällegi (sarnaselt uue vastustaja kaasamisega) uuesti küsimus, kas sellisel juhul tuleks läbida kohustuslik kohtueelse menetlus või mitte. Ehkki poolt- ja vastuargumente võib näha mõlemal lahendusel, on töö autori arvates mõistlikum siiski sellisel juhul kohustusliku kohtueelse menetluse nõudesse mitte nii rangelt suhtuda.

Riigikohtu poolt kohtutele pandud kohustust soovitada olukorras, kus võimalikud on kaebuse rahuldamist mõjutavad sündmused, kaebajale alternatiivseid nõudeid, töö autor ei toeta, sest see ei annaks kaebajale tema õiguste kaitsel

erilist efekti ning tõhusam oleks soovitada tuvastamiskaebusele üleminekut alles siis, kui selleks tõepoolest vajadus tekib.

Menetluskulud

Töö viimases, seitsmendas peatükis käsitleti seda, kuidas tuleks aja möödumisest või muutunud asjaoludest mõjutatud kohtumenetluse puhul lahendada menetluskulude jaotuse küsimusi. Kui kaebus muutunud asjaolude tõttu tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata, siis jäävad kõik kaebaja menetluskulud tema enda kanda. Selles mõttes on kaebaja jaoks soodsam see, kui menetlus lõpetatakse. Sellisel juhul on kaebajal alati õigus vähemalt riigilõivu tagastamisele.

Kui menetlus lõpetati HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel ning haldusakt tunnistati kehtetuks või soovitud haldustegevus sooritati seetõttu, et kaebaja oli esitanud kaebuse, siis on kaebajal õigus HKMS § 108 lg 6 järgi aga kõikide menetluskulude hüvitamisele. Töö autori arvates on sarnaselt menetluse lõpetamisega seonduva muu regulatsiooniga (HKMS § 152 lg 1 p 4 ja lg 2) võimalik ja vajalik sedagi regulatsiooni tõlgendada laiendavalt ning mõista selle alusel menetluskulud kaebaja kasuks välja ka siis, kui kaebaja saavutas oma eesmärgi muu vastustaja soorituse tõttu, mis ei ole otseselt haldusakti kehtetuks tunnistamine, soovitud haldusakti andmine või toimingu sooritamine, kuid mis on nendega samastatav (nt haldusakti konkludentne kehtetuks tunnistamine). Kui aga haldusakti mõju lõppemine, tühistamiskaebuse eesmärgi saavutamise võimatuks muutumine või kohustamiskaebuse rahuldamise võimatuks muutumine leiab aset muudel põhjustel kui vastustaja tegevuse tõttu, ei ole võimalik üldtoodud lähenemisest lahtuda. Mõistliku ja õiglase tulemuse saavutamiseks tuleks juhinduda HKMS § 108 lg-st 11, mis võimaldab jätta kulud poolte kanda, kui nende väljamõistmine isikult oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane.

Tuvastamiskaebusele ülemineku korral tuleb siis, kui kohus tuvastamiskaebuse rahuldab, lugeda kaebus rahuldatuks täies ulatuses ning sellisel juhul on kaebajal õigus ka menetluskulude hüvitamisele kogu ulatuses.

Kui kaebus jäetakse ajalise faktori tõttu rahuldamata, võib kaebajalt teiste menetlusosaliste menetluskulude väljamõistmine olla ebaõiglane, kuna kaebus võis olla algselt põhjendatud ning selle rahuldamise võimatuks muutumine võis olla tingitud asjaoludest, mida isik kuidagi ette näha ega vältida ei saanud. Seetõttu võiks siingi kaaluda HKMS § 108 lg 11 kohaldamist, mis võimaldab jätta kulud poolte endi kanda.

Lõppjärelused

Eelnevast tulenevalt võib töö alguses püstitatud hüpoteesidele – vaidlustatud haldusakti või toimingu tegemisest möödunud aja jooksul toimunud muudatused õiguslikes või faktilistes asjaoludes võivad mõjutada halduskohtumenetluse lõpptulemust märksa enamatel juhtudel, kui HKMS-st tuleneb ja see võib kaasa tuua vajaduse täiendavateks menetlustoiminguteks, milleks muidu vajadust

poleks olnud ja mida HKMS praegu ette ei näe – vastata jaatavalt. Mõistlik võiks olla HKMS-s ja vajadusel ka HMS-s ette näha nende küsimustega arvestatav regulatsioon, mille põhilisemad pidepunktid autori nägemuses olid ülal esitatud.

Käesolev töö ei pretendeeri sellele, et siin oleks käsitletud ammendavalt kõik võimalikud juhtumid, kus ajaline faktor halduskohtumenetluse käiku või lõpptulemust mõjutada võib. Haldusõigust reguleerivate materiaalõigusaktide arv ja mitmekesisus tingivad selle, et nende rakendamise üle käivate vaidluste käigus tekkivad menetlusõiguslikud olukorrad ei ole väga lihtsalt ette prognoositavad. Kindlasti toob haldusõiguse areng kaasa varsti veelgi uusi sellelaadseid situatsioone. Kuid töö autor loodab, et käesolev uurimus on esimese sellealase tervikliku käsitusena vähemalt abiks järgmistele selle temaatika uurijatele.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
2. Aedmaa, A. Haldusakti tühistamine vs. kehtetuks tunnistamine. – Õiguskeel 2001/5.
3. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
4. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusseaduses. – Juridica 2006/3.
5. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu (458 SE) seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/eelnou/caf92103-3c0e-3070-84b8-180f070ddfa0/Asendust%C3%A4itmise%20ja%20sunniraha%20seadus/> (23. veebruaril 2017).
6. Axmann, M. Das Nachschieben von Gründen im Verwaltungsrechtsstreit. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH 2001.
7. Bachof, O. Der maßgebende Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung von Verwaltungsakten. Juristenzeitung 1954 (viidatud teoses: Mager, U. Der maßgebliche Zeitpunkte für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten. Berlin: Duncker und Humblot 1994, lk 80).
8. Bader, J., Ronellenfisch, M., (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition 34. Stand 01.01.2017. München: C.H. Beck 2017.
9. Brandt, J., Sachs, M. (Hrsg). Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009.
10. Bumke, C. Relative Rechtswidrigkeit. Systembildung und Binnendifferenzierungen im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck 2004.
11. Bülter, G. Verwaltungsgerichtliche Urteile und Beschlüsse im Assessorexamen. Heidelberg: C. F. Müller 2009.
12. Deckenbrock, C., Dötsch, W. Die Erledigung in der Hauptsache im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/7.
13. Deckenbrock, C., Dötsch, W. Die Erledigung in der Hauptsache im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/8.
14. Detterbeck, S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 11. Aufl. München: C. H. Beck 2013.
15. Dörr, O., Lenz, C. Europäischer Verwaltungsrechtsschutz. Baden-Baden: Nomos 2006.
16. Eesti õigekeelsussõnaraamat 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (21. veebruar 2017).
17. Ehlers, D., Schoch, F. (Hrsg). Rechtsschutz im Öffentlichen Recht. Berlin: De Gruyter 2009.
18. Eliaser, R. Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu: 1939.
19. Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2016. a koondandmed. Arvutivõrgus: http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/2016.a_menetlusstatistika_koond.pdf (18. veebruaril 2017).
20. Felix, D. Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung – eine sinnvolle Kategorie des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003/4.
21. Fels, E. Hankelepingu kehtivuse vaidlustamine. – Juridica 2016/1.
22. Frenz, W. Die Anfechtungsklage. – Juristische Arbeitsblätter 2011/6.
23. Frenz, W. Die Verpflichtungsklage. – Juristische Arbeitsblätter 2011/12.
24. Gersdorf, H. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009.

25. Guckelberger, A. Entwicklungslinien im Umweltrechtsschutz. – Juristische Arbeitsblätter 2014/9.
26. Gärditz, K. F., Orth, J. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Verwaltungsprozess. – Juristische Ausbildung 2013/11.
27. Günther, A. Das Widerspruchsverfahren. 2. Auflage. Siegburg: Reckinger & Co 1983.
28. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) seletuskiri (758). – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1edd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik/> (19. veebruaril 2017).
29. Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus/> (18. veebruaril 2017).
30. Heinze, A. P., Sahan, O. Der verbliebene Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO“. – Juristische Arbeitsblätter, 2007/11.
31. Heussen, B., Hamm, C. Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. 11. Aufl. München: C. H. Beck 2016.
32. Hufen, F. Verwaltungsprozessrecht. 9. Auflage. München: C.H. Beck 2013.
33. Huxholl, C. Die Erledigung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren. Berlin: Duncker und Humblot 1995, lk 85.
34. Järvamägi, R. Põhiseaduslike järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica 2006/6.
35. Järvelaid, P (toim). Ilmar Tammelo varased tööd (1939–1943). Hamburg 1993.
36. Jäätma, J. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – Juridica 2016/2.
37. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
38. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 2015/10.
39. Kalbus, A. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – Juridica 2006/7.
40. Kibbermann, E., Kirotar, S., Koppel, P. Saksa-Eesti sõnaraamat. Kirjastus Valgus 2007.
41. Kitsing, R., Mark, H., Pajupuu, S. Rahvusvahelise kaitse menetlus Tallinna Ringkonnakohtu praktikas. – Juridica 2016/7.
42. Kliimann, A.-T. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1937.
43. Kliimann, A.-T. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939.
44. Kontkanen, H., Nevalainen, T., Lõhmus, A. Röövlinnud ja metsamajandus. Eesti Entsüklopeediakirjastus 2004.
45. Kopp, F. O., Ramsauer, U., Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 9. Aufl. München: C. H. Beck 2005.
46. Kopp, F., Schenke, W.-R., Schenke, R. P. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 17. Auflage. München: C.H. Beck 2011.
47. Koskinen, L. Reform of Public Procurement Remedies: A First Look at the Commission Proposal for an Amending Directive. Eipascope 2006/3, p 2.1–2.2. – Arvutivõrgus: http://www.eipa.eu/files/repository/product/20071025172708_Scop06_3_3.pdf (20. veebruar 2017).
48. Kramer, U. Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht. München: C.H. Beck 2010.
49. Kuhla, W., Hüttenbrink, J., Endler, J. Der Verwaltungsprozess. 3. Auflage. München: C.H.Beck 2002.

50. Kuurberg, M. Heade kommetega vastuolus olevad tehingud kui tühised tehingud. – *Juridica* 2005/3.
51. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
52. Laffranque, J., Sarapuu, A. Mõistlik aeg ning selle tagamine tsiviil- ja halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2013/10.
53. Lang, V., Kruus, E. Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Autoriseerinud A.-T. Kliimann. Tartu: 1939.
54. Lascho, S. Die Erledigung des Verwaltungsaktes als materiellrechtliches und verwaltungsprozessuales Problem. Berlin: Duncker und Humblot 2001.
55. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. – Arvutivõrgus <http://www.pohiseadus.ee> (18. veebruaril 2017).
56. Mager, U. Der maßgebliche Zeitpunkte für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten. Berlin: Duncker und Humblot 1994.
57. Manssen, G. Der Begriff “Verwaltungsakt mit Dauerwirkung” im SGB-X. – *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 1991/5.
58. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
59. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura 2004.
60. Mehde, V. Verwaltungskontrolle als Daueraufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. – *Die Verwaltung* 2010/3.
61. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997.
62. Merusk, K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – *Juridica* 1994/2.
63. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.
64. Mets, R. Skandaalne Herne tänava maja ehitatigi madalamaks. – *Tartu Postimees*, 15. jaanuar 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.tartupostimees.ee/1103828/skandaalne-herne-tanava-maja-ehitatigi-madalamaks/> (18. veebruaril 2017).
65. Milvere, P. Riigihangetega seotud vaidlustest ja nende lahendamisest. – *Eesti Majanduse Teataja*, 2008/4.
66. Minumets, D., Kulm, P. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura 2014.
67. Männik, R. Kalakotkas ja tema kaitse Eestis. – *Hirundo* 2006. Supplementum 10.
68. Müller, H. Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts. Berlin: Duncker & Humblot 2000.
69. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. trükk. Tallinn: 2002 Juura, Õigusteabe AS.
70. Narits, R., Vene, E. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – *Juridica* 2014/4.
71. Nellis, R. jt. Merikotka (*Haliaeetus albicilla*) kaitse tegevuskava. – Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/kk_1135_2013_lisa.pdf (20. veebruar 2016).
72. Ojasalu, T. Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte. – *Juridica* 2007/8.
73. Oras, M., Leppik, M. Pool aastat *Villa Benitaga*: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012. a otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013/5.
74. Peuker, E. Folgen der Nichtigerklärung der gesetzlichen Grundlage von Verwaltungsakten und Verwaltungsverfahren. – *Deutsches Verwaltungsblatt* 2015/19.

75. Pietzner, R., Ronellenfitsch, M. Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht: Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess. 10. Auflage. Düsseldorf: Werner 2000.
76. Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica 2006/3.
77. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006/2.
78. Pilving, I. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus.
79. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
80. Pilving, I. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – Juridica 1998/8.
81. Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica 2002/10.
82. Polzin, C. Der maßgebliche Zeitpunkt im Verwaltungsprozess. – Juristische Schulung 2004/3.
83. Posser, H., Wolff, H. A. (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwGO. Edition 40. Stand 01.01.2017. München: C.H. Beck 2017.
84. Prigoda, R. Tagasivaade halduskohtumenetlusele vastustaja esindaja pilgu läbi. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus.
85. Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. SIGMA Papers, nr 41. Paris: OECD Publishing 2007, lk 39–110. – Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60q9vkl-en.pdf?expires=1486059206&id=id&accname=guest&checksum=20472BD9B311DA3697316FA5A7F6EF48> (20. veebruar 2017).
86. Ramsauer, U. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – Juridica 2006/7.
87. Randla, T. Eesti röövlinnud. Tallinn: Valgus 1976.
88. Rauk, T. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013/6.
89. Rauk, T., Rohtla, K., Timmermann, M. Kaebedõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel. – Juridica 2016/7.
90. Redeker, K., Oertzen, H.-J. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14. Aufl. VwGO § 113, äärenr 31 (viidatud teoses: Heinze, A.-P., Sahan, O. Der verbliebene Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO). – Juristische Arbeitsblätter, 2007/11, lk 806.
91. Reimer, P. Die Erledigung des Verwaltungsakts. – Die Verwaltung 2015/2.
92. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (357 SE) seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f4c8f57d-05cb-3c9f-b392-8446e397cee4/Riigivastutuse%20seaduse%20ja%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relvalve%20kohtumenetluse%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (20. veebruaril 2017).
93. Saar, K. Kas Eesti riigihangete reeglid põhjustavad konkurentsimoonutusi? Hankemenetluse otsuste vaidlustamise probleemid. – Juridica 2014/6.
94. Sarv, P. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. – Juridica 2011/2.
95. Sarv, P., Oras, M. Kaebedõigus ja kohtuliku kontrolli ulatus keskkonnaasjades. Riigikohtu halduskollegiumi määrus kohtuasjas 3-3-1-87-11. – Juridica 2012/5.
96. Saunanen, M. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. – Juridica 1998/10.
97. Schasmin, P., Ginter, C. Euroopa Liidu õigusest tulenevad võimalused jõustunud kohtuotsuste ja haldusaktide uueks läbivaatamiseks. – Juridica 2015/3.

98. Schenke, W. R. Verwaltungsprozessrecht. 10. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2005.
99. Schenke, W.-R. Die Bedeutung einer nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens eintretenden Veränderung der Rechts- oder Sachlage für die Anfechtung eines Verwaltungsakts. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1986/7.
100. Schenke, W.-R. Probleme des Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1993/1.
101. Schmidt, R. Verwaltungsprozessrecht. Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren. 10. Aufl. Grasberg bei Bremen: Dr Rolf Schmidt GmbH 2006.
102. Schoch, F. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica 2004/7.
103. Schoch, F., Schneider, J.-P., Bier, W. (Hrsg). Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. München: C.H. Beck 2013.
104. Schwerdtner, E. Die aufschiebende Wirkung – Notwendigkeit eines effektiven Rechtsschutzes. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1987/6.
105. Sein, G., Lõhmus, A. Kaljukotka pesitsuspuistute ning pesapuude omadused Eestis. – Hirundo 2006/2.
106. Simovart, M.-A. Hankelepingu kehtetus Euroopa Ühenduse asutamislepingu aluspõhimõtete rikkumise tõttu. – Juridica 2011/2.
107. Singh, M. P. German Administrative Law in Common Law Perspective. 2. Ed. Springer 2001.
108. Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M., (Hrsg). Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 8. Auflage. C.H. Beck 2014.
109. Suur, Ö. Halduskohtumenetluses valitseva uurimisprintsipi sisu ja piirid Riigikohtu lahendite näitel. Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Tartu: 2005.
110. Tampuu, T. Hagi ja hagita asja avalduse menetluse võtmisest keeldumine või läbi vaatamata jätmise õigusliku perspektiivituse tõttu. – Juridica 2010/10.
111. Tampuu, T. Lepinguvälised võlasuhted. 3., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2012.
112. Tampuu, T. Tsiviilkohtumenetluses esitatavad alternatiivsed nõuded. – Juridica 2011/5.
113. The administration and you. Principles of administrative law concerning the relation between administrative authorities and private persons. Strasbourg: Council of Europe Publishing 1996.
114. Tähe, T. Kahju hüvitamine hankemenetluses toimunud rikkumiste korral. Magistritöö. Tallinn: 2015.
115. Uerpmann-Witzack, R., Ederharter, A. Neuere Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht. – Juristische Arbeitsblätter 2013/8.
116. Valker, T. Eesti röövlinnud. Tallinn: Varrak 2014.
117. Vallimäe-Tuberg, K. Kaebetähtaegade eesmärk ja selle saavutamise võimalikkus tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel. Magistritöö. Tartu: 2013.
118. Varul, P. jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
119. Varul, P. jt (koost). Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1–207). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2016.
120. Varul, P. jt (koost). Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa (§-d 619–916 ja 1005–1067). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2009.
121. Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012.

122. Varul, P. Tahteavaldus ja selle tegemine. – Juridica 2010/8, lk 497.
123. Varul, P. Tühine tehing. – Juridica 2011/1.
124. Weides, P. Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren. München: C. H. Beck 1993.
125. Veinla, H. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2015. – Arvutivõrgus: <http://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-30> (19. veebruaril 2017).
126. Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016.
127. Vene, E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5.
128. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005/10.
129. Vene, E. Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsakts als Voraussetzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage in der Rechtsetzung und Rechtsprechung Estlands. – Juridica International 2013/1.
130. Väli, Ü. Väike-konnakotkas ja tema kaitse Eestis. – Hirundo 2003. Supplementum 6.
131. Wienbracke, M. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2012.
132. Wienbracke, M. Verwaltungsprozessrecht. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2014.
133. Wittern, A., Basslsperger, M. Verwaltungs- und Verwaltungsprossesrecht. Grun-driss für Ausbildung und Praxis. 19. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhart GmbH 2007.

Kasutatud kohtulahendid

Riigikohtu erikogu lahendid

134. RKEKo 12. november 2002, 3-3-4-7-02.
135. RKEKo 27. oktoober 2009, 3-2-1-100-08.
136. RKEKo 29. jaanuar 2010, 3-3-1-72-09.
137. RKEKo 20. jaanuar 2014, 3-3-4-2-13.
138. RKEKm 20. detsember 2001, 3-3-1-8-01.
139. RKEKm 20. detsember 2001, 3-3-1-15-01.

Riigikohtu halduskolleegiumi lahendid

140. RKHKO 22. mai 2000, 3-3-1-13-00.
141. RKHKO 16. juuni 2000, 3-3-1-29-00.
142. RKHKO 20. juuni 2000, 3-3-1-31-00.
143. RKHKO 3. oktoober 2000, 3-3-1-37-00.
144. RKHKO 14. november 2000, 3-3-1-50-00.
145. RKHKO 19. detsember 2000, 3-3-1-53-00.
146. RKHKO 6. märts 2001, 3-3-1-2-01.
147. RKHKO 15. mai 2001, 3-3-1-23-01.
148. RKHKO 27. september 2001, 3-3-1-39-01.
149. RKHKO 1. oktoober 2001, 3-3-1-42-01.
150. RKHKO 19. november 2001, 3-3-1-41-01.
151. RKHKO 26. november 2001, 3-3-1-53-01.
152. RKHKO 21. veebruar 2002, 3-3-1-6-02.
153. RKHKO 7. märts 2002, 3-3-1-9-02.

154. RKHKO 19. märts 2002, 3-3-1-11-02.
155. RKHKO 27. märts 2002, 3-3-1-17-02.
156. RKHKO 3. aprill 2002, 3-3-1-14-02.
157. RKHKO 13. mai 2002, 3-3-1-28-02.
158. RKHKO 14. mai 2002, 3-3-1-25-02.
159. RKHKO 21. mai 2002, 3-3-1-29-02.
160. RKHKO 17. juuni 2002, 3-3-1-32-02.
161. RKHKO 18. juuni 2002, 3-3-1-33-02.
162. RKHKO 20. juuni 2002, 3-3-1-30-02.
163. RKHKO 10. oktoober 2002, 3-3-1-42-02.
164. RKHKO 4. november 2002, 3-3-1-47-02.
165. RKHKO 4. november 2002, 3-3-1-51-02.
166. RKHKO 6. november 2002, 3-3-1-62-02.
167. RKHKO 11. november 2002, 3-3-1-59-02.
168. RKHKO 26. november 2002, 3-3-1-64-02.
169. RKHKO 18. detsember 2002, 3-3-1-66-02.
170. RKHKO 3. aprill 2003, 3-3-1-22-03.
171. RKHKO 16. aprill 2003, 3-3-1-27-03.
172. RKHKO 13. juuni 2003, 3-3-1-42-03.
173. RKHKO 18. juuni 2003, 3-3-1-53-03.
174. RKHKO 26. august 2003, 3-3-1-7-03.
175. RKHKO 26. august 2003, 3-3-1-40-03.
176. RKHKO 9. september 2003, 3-3-1-59-03.
177. RKHKO 16. september 2003, 3-3-1-35-03.
178. RKHKO 30. september 2003, 3-3-1-58-03.
179. RKHKO 10. oktoober 2003, 3-3-1-56-03.
180. RKHKO 14. oktoober 2003, 3-3-1-54-03.
181. RKHKO 18. detsember 2003, 3-3-1-75-03.
182. RKHKO 29. jaanuar 2004, 3-3-1-81-03.
183. RKHKO 5. veebruar 2004, 3-3-1-3-04.
184. RKHKO 11. märts 2004, 3-3-1-8-04.
185. RKHKO 15. märts 2004, 3-3-1-6-04.
186. RKHKO 19. aprill 2004, 3-3-1-12-04.
187. RKHKO 7. juuni 2004, 3-3-1-20-04.
188. RKHKO 22. juuni 2004, 3-3-1-32-04.
189. RKHKO 28. september 2004, 3-3-1-42-04.
190. RKHKO 3. november 2004, 3-3-1-40-04.
191. RKHKO 10. november 2004, 3-3-1-36-04.
192. RKHKO 18. november 2004, 3-3-1-33-04.
193. RKHKO 30. november 2004, 3-3-1-56-04.
194. RKHKO 30. november 2004, 3-3-1-64-04.
195. RKHKO 6. detsember 2004, 3-3-1-52-04.
196. RKHKO 8. detsember 2004, 3-3-1-63-04.
197. RKHKO 8. detsember 2004, 3-3-1-72-04.
198. RKHKO 16. detsember 2004, 3-3-1-60-04.
199. RKHKO 16. detsember 2004, 3-3-1-80-04.
200. RKHKO 16. detsember 2004, 3-3-1-82-04.
201. RKHKO 15. veebruar 2005, 3-3-1-90-04.
202. RKHKO 22. veebruar 2005, 3-3-1-84-04.

203. RKHKO 16. märts 2005, 3-3-1-93-04.
204. RKHKO 23. märts 2005, 3-3-1-86-04.
205. RKHKO 31. mai 2005, 3-3-1-24-05.
206. RKHKO 29. september 2005, 3-3-1-32-05.
207. RKHKO 5. oktoober 2005, 3-3-1-48-05.
208. RKHKO 20. oktoober 2005, 3-3-1-33-05.
209. RKHKO 20. oktoober 2005, 3-3-1-34-05.
210. RKHKO 31. oktoober 2005, 3-3-1-41-05.
211. RKHKO 17. november 2005, 3-3-1-54-05.
212. RKHKO 21. november 2005, 3-3-1-53-05.
213. RKHKO 23. oktoober 2006, 3-3-1-52-06.
214. RKHKO 29. november 2006, 3-3-1-74-06.
215. RKHKO 7. detsember 2006, 3-3-1-63-06.
216. RKHKO 16. jaanuar 2007, 3-3-1-91-06.
217. RKHKO 28. veebruar 2007, 3-3-1-86-06.
218. RKHKO 1. märts 2007, 3-3-1-103-06.
219. RKHKO 15. märts 2007, 3-3-1-97-06.
220. RKHKO 22. märts 2007, 3-3-1-6-07.
221. RKHKO 3. aprill 2007, 3-3-1-6-05.
222. RKHKO 25. aprill 2007, 3-3-1-11-07.
223. RKHKO 10. mai 2007, 3-3-1-100-06.
224. RKHKO 14. mai 2007, 3-3-1-18-07.
225. RKHKO 24. mai 2007, 3-3-1-10-07.
226. RKHKO 13. juuni 2007, 3-3-1-30-07.
227. RKHKO 20. september 2007, 3-3-1-33-07.
228. RKHKO 23. oktoober 2007, 3-3-1-42-07.
229. RKHKO 24. oktoober 2007, 3-3-1-51-07.
230. RKHKO 28. veebruar 2008, 3-3-1-94-07.
231. RKHKO 26. märts 2008, 3-3-1-7-08.
232. RKHKO 16. juuni 2008, 3-3-1-21-08.
233. RKHKO 18. juuni 2008, 3-3-1-35-08.
234. RKHKO 29. september 2008, 3-3-2-1-08.
235. RKHKO 30. september 2008, 3-3-1-52-08.
236. RKHKO 6. oktoober 2008, 3-3-1-44-08.
237. RKHKO 13. oktoober 2008, 3-3-1-36-08.
238. RKHKO 14. oktoober 2008, 3-3-1-59-08.
239. RKHKO 5. november 2008, 3-3-1-49-08.
240. RKHKO 12. november 2008, 3-3-1-48-08.
241. RKHKO 13. november 2008, 3-3-1-26-08.
242. RKHKO 20. november 2008, 3-3-1-47-08.
243. RKHKO 27. november 2008, 3-3-1-60-08.
244. RKHKO 16. detsember 2008, 3-3-1-56-08.
245. RKHKO 14. jaanuar 2009, 3-3-1-62-08.
246. RKHKO 21. jaanuar 2009, 3-3-1-88-08.
247. RKHKO 29. jaanuar 2009, 3-3-1-78-08.
248. RKHKO 5. märts 2009, 3-3-1-102-08.
249. RKHKO 9. märts 2009, 3-3-1-94-08.
250. RKHKO 1. aprill 2009, 3-3-1-90-08.
251. RKHKO 28. aprill 2009, 3-3-1-30-09.

252. RKHKO 11. juuni 2009, 3-3-1-58-08.
253. RKHKO 17. juuni 2009, 3-3-1-23-09.
254. RKHKO, 12. oktoober 2009, 3-3-1-50-09.
255. RKHKO 15. oktoober 2009, 3-3-1-57-09.
256. RKHKO 22. oktoober 2009, 3-3-1-66-09.
257. RKHKO 13. november 2009, 3-3-1-63-09.
258. RKHKO 19. november 2009, 3-3-1-62-09.
259. RKHKO 4. detsember 2009, 3-3-1-75-09.
260. RKHKO 14. detsember 2009, 3-3-1-77-09.
261. RKHKO 15. detsember 2009, 3-3-1-82-09.
262. RKHKO 11. märts 2010, 3-3-1-2-10.
263. RKHKO 7. aprill 2010, 3-3-1-5-10.
264. RKHKO 14. aprill 2010, 3-3-1-99-09.
265. RKHKO 19. aprill 2010, 3-3-1-4-10.
266. RKHKO 14. mai 2010, 3-3-1-21-10.
267. RKHKO 24. mai 2010, 3-3-1-23-10.
268. RKHKO 27. mai 2010, 3-3-1-16-10.
269. RKHKO 2. juuni 2010, 3-3-1-33-10.
270. RKHKO 9. juuni 2010, 3-3-1-32-10.
271. RKHKO 21. juuni 2010, 3-3-1-24-10.
272. RKHKO 20. september 2010, 3-3-1-50-08.
273. RKHKO 23. september 2010, 3-3-1-41-10.
274. RKHKO 29. september 2010, 3-3-1-49-10.
275. RKHKO 21. oktoober 2010, 3-3-1-56-10.
276. RKHKO 27.oktoober 2010, 3-3-1-66-10.
277. RKHKO 28. oktoober 2010, 3-3-1-37-10.
278. RKHKO 22. november 2010, 3-3-1-62-10.
279. RKHKO 30.november 2010, 3-3-1-63-10.
280. RKHKO 2. detsember 2010, 3-3-1-54-10.
281. RKHKO 26. jaanuar 2011, 3-3-1-70-10.
282. RKHKO 14. veebruar 2011, 3-3-1-76-10.
283. RKHKO 21. veebruar 2011, 3-3-1-80-10.
284. RKHKO 14. märts 2011, 3-3-1-87-10.
285. RKHKO 24. märts 2011, 3-3-1-96-10.
286. RKHKO 30. märts 2011, 3-3-1-98-10.
287. RKHKO 20. aprill 2011, 3-3-1-94-10.
288. RKHKO 11. mai 2011, 3-3-1-16-11.
289. RKHKO 26. mai 2011, 3-3-1-23-11.
290. RKHKO 1. juuni 2011, 3-3-1-20-11.
291. RKHKO 15. juuni 2011, 3-3-1-19-11.
292. RKHKO 21. september 2011, 3-3-1-5-11.
293. RKHKO 28. september 2011, 3-3-1-40-11.
294. RKHKO 12. oktoober 2011, 3-3-1-31-11.
295. RKHKO 2. november 2011, 3-3-1-52-10.
296. RKHKO 16. november 2011, 3-3-1-65-11.
297. RKHKO 24. november 2011, 3-3-1-74-11.
298. RKHKO 5. detsember 2011, 3-3-1-41-11.
299. RKHKO 14. detsember 2011, 3-3-1-72-11.
300. RKHKO 11. jaanuar 2012, 3-3-1-46-11.

301. RKHko 12. jaanuar 2012, 3-3-1-68-11.
302. RKHko 8. märts 2012, 3-3-1-85-11.
303. RKHko 19. märts 2012, 3-3-1-87-11.
304. RKHko 22. märts 2012, 3-3-1-83-11.
305. RKHko 26. märts 2012, 3-3-1-77-11.
306. RKHko 18. aprill 2012, 3-3-1-90-11.
307. RKHko 24. aprill 2012, 3-3-1-1-12.
308. RKHko 29. mai 2012, 3-3-1-19-12.
309. RKHko 19. juuni 2012, 3-3-1-84-11.
310. RKHko 5. november 2012, 3-3-1-39-12.
311. RKHko 28. november 2012, 3-3-1-45-12.
312. RKHko 29. november 2012, 3-3-1-29-12.
313. RKHko 13. detsember 2012, 3-3-1-41-12.
314. RKHko 14. detsember 2012, 3-3-1-33-12.
315. RKHko 18. detsember 2012, 3-3-1-67-12.
316. RKHko 4. märts 2013, 3-3-1-68-12.
317. RKHko 20. märts 2013, 3-3-1-64-12.
318. RKHko 23. mai 2013, 3-3-1-19-13.
319. RKHko 27. mai 2013, 3-3-1-16-13.
320. RKHko 3. juuni 2013, 3-3-1-13-13.
321. RKHko 19. juuni 2013, 3-3-1-22-13.
322. RKHko 20. juuni 2013, 3-3-1-33-13.
323. RKHko 8. november 2013, 3-3-1-58-13.
324. RKHko 3. detsember 2013, 3-3-1-63-13.
325. RKHko 4. detsember 2013, 3-3-1-57-13.
326. RKHko 5. detsember 2013, 3-3-1-60-13.
327. RKHko 11. detsember 2013, 3-3-1-46-13.
328. RKHko 16. detsember 2013, 3-3-1-56-13.
329. RKHko 19. detsember 2013, 3-3-1-37-13.
330. RKHko 27. veebruar 2014, 3-3-1-1-14.
331. RKHko 28. veebruar 2014, 3-3-1-6-14.
332. RKHko 4. märts 2014, 3-3-1-89-13.
333. RKHko 17. märts 2014, 3-3-1-61-13.
334. RKHko 20. märts 2014, 3-3-1-87-13.
335. RKHko 26. märts 2014, 3-3-1-7-14.
336. RKHko 10. aprill 2014, 3-3-1-91-13.
337. RKHko 16. aprill 2014, 3-3-1-88-13.
338. RKHko 28. aprill 2014, 3-3-1-52-13.
339. RKHko 28. mai 2014, 3-3-1-8-14.
340. RKHko 12. juuni 2014, 3-3-1-25-14.
341. RKHko 18. september 2014, 3-3-1-25-12.
342. RKHko 13. november 2014, 3-3-1-44-14.
343. RKHko 18. detsember 2014, 3-3-1-57-14.
344. RKHko 21. jaanuar 2015, 3-3-1-73-14.
345. RKHko 30. jaanuar 2015, 3-3-1-40-14.
346. RKHko 19. veebruar 2015, 3-3-1-75-14.
347. RKHko 15. aprill 2015, 3-3-1-3-15.
348. RKHko 22. aprill 2015, 3-3-1-72-14.
349. RKHko 6. mai 2015, 3-3-1-88-14.

- 350. RKHKo 13. mai 2015, 3-3-1-8-15.
- 351. RKHKo 27. mai 2015, 3-3-1-14-15.
- 352. RKHKo 29. september 2015, 3-3-2-1-15.
- 353. RKHKo 29. september 2015, 3-3-2-2-15.
- 354. RKHKo 6. oktoober 2015, 3-3-1-12-15.
- 355. RKHKo 19. oktoober 2015, 3-3-1-28-15.
- 356. RKHKo 2. november 2015, 3-3-1-22-15.
- 357. RKHKo 3. november 2015, 3-3-1-36-15.
- 358. RKHKo 4. november 2015, 3-3-1-48-15.
- 359. RKHKo 11. november 2015, 3-3-1-37-15.
- 360. RKHKo 30. november 2015, 3-3-1-56-15.
- 361. RKHKo 9. detsember 2015, 3-3-1-42-15.
- 362. RKHKo 12. jaanuar 2016, 3-3-1-41-15.
- 363. RKHKo 9. märts 2016, 3-3-1-78-15.
- 364. RKHKo 23. märts 2016, 3-3-1-85-15.
- 365. RKHKo 20. aprill 2016, 3-3-1-74-15.
- 366. RKHKo 9. juuni 2016, 3-3-1-8-16.
- 367. RKHKo 8. august 2016, 3-3-1-88-15.
- 368. RKHKo 11. oktoober 2016, 3-3-1-15-16.
- 369. RKHKo 30. november 2016, 3-3-1-23-16.
- 370. RKHKo 8. detsember 2016, 3-3-1-62-16.
- 371. RKHKo 26. jaanuar 2017, 3-3-1-53-16.
- 372. RKHKo 31. jaanuar 2017, 3-3-1-69-16.
- 373. RKHKm 18. oktoober 1996, 3-3-1-32-96.
- 374. RKHKm 28. veebruar 1997, 3-3-1-3-97.
- 375. RKHKm 5. veebruar 1999, 3-3-1-2-99.
- 376. RKHKm 17. mai 1999, 3-3-1-20-99.
- 377. RKHKm 1. november 1999, 3-3-1-36-99.
- 378. RKHKm 29. november 1999, 3-3-1-45-99.
- 379. RKHKm 31. jaanuar 2000, 3-3-1-49-99.
- 380. RKHKm 27. märts 2000, 3-3-1-8-00.
- 381. RKHKm 26. mai 2000, 3-3-1-21-00.
- 382. RKHKm 25. jaanuar 2001, 3-3-1-58-00.
- 383. RKHKm 29. jaanuar 2001, 3-3-1-64-00.
- 384. RKHKm 29. jaanuar 2001, 3-3-1-65-00.
- 385. RKHKm 10. mai 2001, 3-3-1-24-01.
- 386. RKHKm 16. oktoober 2001, 3-3-1-47-01.
- 387. RKHKm 22. november 2001, 3-3-1-40-01.
- 388. RKHKm 19. juuni 2002, 3-3-1-36-02.
- 389. RKHKm 8. oktoober 2002, 3-3-1-56-02.
- 390. RKHKm 15. oktoober 2002, 3-3-1-63-02.
- 391. RKHKm 16. oktoober 2002, 3-3-1-41-02.
- 392. RKHKm 16. jaanuar 2003, 3-3-1-3-03.
- 393. RKHKm 7. märts 2003, 3-3-1-21-03.
- 394. RKHKm 3. märts 2004, 3-3-1-10-04.
- 395. RKHKm 3. mai 2004, 3-3-1-14-04.
- 396. RKHKm 23. mai 2005, 3-3-1-27-05.
- 397. RKHKm 1. detsember 2005, 3-3-1-67-05.
- 398. RKHKm 11. oktoober 2006, 3-3-1-71-06.

- 399. RKHKm 7. märts 2007, 3-3-1-88-06.
- 400. RKHKm 7. mai 2007, 3-3-1-88-07.
- 401. RKHKm 8. november 2007, 3-3-1-53-07.
- 402. RKHKm 7. mai 2008, 3-3-1-85-07.
- 403. RKHKm 7. mai 2008, 3-3-1-86-07.
- 404. RKHKm 7. mai 2008, 3-3-1-87-07.
- 405. RKHKm 11. november 2008, 3-3-1-68-08.
- 406. RKHKm 2. aprill 2009, 3-3-1-100-08.
- 407. RKHKm 2. aprill 2009, 3-3-1-101-08.
- 408. RKHKm 30. aprill 2009, 3-3-1-33-09.
- 409. RKHKm 6. mai 2009, 3-3-1-21-09.
- 410. RKHKm 19. juuni 2009, 3-3-1-47-09.
- 411. RKHKm 12. november 2009, 3-3-1-70-09.
- 412. RKHKm 7. detsember 2009, 3-3-1-5-09.
- 413. RKHKm 10. detsember 2009, 3-3-1-83-09.
- 414. RKHKm 18. veebruar 2010, 3-3-1-88-09.
- 415. RKHKm 18. juuni 2010, 3-3-1-101-09.
- 416. RKHKm 22. juuni 2010, 3-3-1-20-10.
- 417. RKHKm 22. september 2010, 3-3-1-40-10.
- 418. RKHKm 9. märts 2011, 3-3-1-91-10.
- 419. RKHKm 17. märts 2011, 3-3-1-97-10.
- 420. RKHKm 21. märts 2011, 3-3-1-9-11.
- 421. RKHKm 4. mai 2011, 3-3-1-11-11.
- 422. RKHKm 6. juuni 2011, 3-3-1-34-11.
- 423. RKHKm 9. juuni 2011, 3-3-1-29-11.
- 424. RKHKm 9. juuni 2011, 3-3-1-38-11.
- 425. RKHKm 3. august 2011, 3-3-1-36-11.
- 426. RKHKm 4. august 2011, 3-3-1-39-11.
- 427. RKHKm 23. november 2011, 3-3-1-71-11.
- 428. RKHKm 12. detsember 2011, 3-3-1-52-11.
- 429. RKHKm 20. detsember 2011, 3-3-1-86-11.
- 430. RKHKm 8. oktoober 2012, 3-3-1-30-12.
- 431. RKHKm 11. oktoober 2012, 3-3-1-35-12.
- 432. RKHKm 28. jaanuar 2013, 3-3-1-16-12.
- 433. RKHKm 22. märts 2013, 3-3-1-11-13.
- 434. RKHKm 4. juuni 2013, 3-3-1-86-12.
- 435. RKHKm 7. oktoober 2013, 3-3-1-44-13.
- 436. RKHKm 16. oktoober 2013, 3-3-1-39-13.
- 437. RKHKm 19. november 2013, 3-3-1-48-13.
- 438. RKHKm 25. veebruar 2014, 3-3-1-85-13.
- 439. RKHKm 12. märts 2014, 3-3-1-82-13.
- 440. RKHKm 8. mai 2014, 3-3-1-12-14.
- 441. RKHKm 21. mai 2014, 3-3-1-26-14.
- 442. RKHKm 16. juuni 2014, 3-3-1-29-14.
- 443. RKHKm 18. juuni 2014, 3-3-1-34-14.
- 444. RKHKm 26. november 2014, 3-3-1-60-14.
- 445. RKHKm 29. jaanuar 2015, 3-3-1-52-14.
- 446. RKHKm 26. märts 2015, 3-3-1-86-14.
- 447. RKHKm 27. märts 2015, 3-3-1-87-14.

- 448. RKHKm 14. aprill 2015, 3-3-1-7-15.
- 449. RKHKm 27. oktoober 2015, 3-3-1-31-15.
- 450. RKHKm 24. november 2015, 3-3-1-64-15.
- 451. RKHKm 25. november 2015, 3-3-1-52-15.
- 452. RKHKm 16. detsember 2015, 3-3-1-55-15.
- 453. RKHKm 23. veebruar 2016, 3-3-1-66-15.
- 454. RKHKm 7. märts 2016, 3-3-1-57-15.
- 455. RKHKm 22. märts 2016, 3-3-1-11-16.
- 456. RKHKm 8. juuni 2016, 3-3-1-12-16.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid

- 457. RKPKo 12. mai 2000, 3-4-1-5-00.
- 458. RKPKo 5. november 2002, 3-4-1-8-02.
- 459. RKPKo 2. mai 2007, 3-4-1-2-07.
- 460. RKPKo 9. aprill 2008, 3-4-1-20-07.
- 461. RKPKo 17. aprill 2012, 3-4-1-25-11.
- 462. RKPKo 16. detsember 2013, 3-4-1-27-13.
- 463. RKPKo 26. mai 2015, 3-4-1-59-14.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi lahendid

- 464. RKTko 24. mai 2001, 3-2-1-76-01.
- 465. RKTko 14. november 2002, 3-2-1-135-02.
- 466. RKTko 19. aprill 2005, 3-2-1-32-05.
- 467. RKTko 23. september 2005, 3-2-1-80-05.
- 468. RKTko 21. märts 2007, 3-2-1-13-07.
- 469. RKTko 13. aprill 2007, 3-2-1-5-07.
- 470. RKTko 10. oktoober 2007, 3-2-1-53-07.
- 471. RKTko 5. märts 2008, 3-2-1-144-07.
- 472. RKTko 9. detsember 2008, 3-2-1-124-08.
- 473. RKTko 24. november 2009, 3-2-1-123-09.
- 474. RKTko 5. jaanuar 2011, 3-2-1-116-10.
- 475. RKTko 22. veebruar 2011, 3-2-1-153-10.
- 476. RKTko 9. märts 2011, 3-2-1-169-10.
- 477. RKTko 15. juuni 2011, 3-2-1-51-11.
- 478. RKTko 20. juuni 2011, 3-2-1-57-11.
- 479. RKTko 23. mai 2012, 3-2-1-53-12.
- 480. RKTko 9. jaanuar 2013, 3-2-1-166-12.
- 481. RKTko 15. mai 2013, 3-2-1-55-13.
- 482. RKTko 22. oktoober 2014, 3-2-1-65-14.
- 483. RKTko 29. aprill 2015, 3-2-1-41-15.
- 484. RKTko 29. september 2015, 3-2-1-81-15.
- 485. RKTkm 17. märts 2004, 3-2-1-20-04.
- 486. RKTkm 14. oktoober 2008, 3-2-1-84-08.
- 487. RKTkm 11. märts 2009, 3-2-1-151-08.
- 488. RKTkm 16. juuni 2010, 3-2-1-64-10.
- 489. RKTkm 4. mai 2011, 3-2-1-13-11.
- 490. RKTkm 8. november 2011, 3-2-1-100-11.
- 491. RKTkm 12. juuni 2012, 3-2-1-79-12.
- 492. RKTkm 15. jaanuar 2013, 3-2-1-174-12.

Riigikohtu üldkogu lahendid

- 493. RKÜKo 22. detsember 2000, 3-4-1-10-00.
- 494. RKÜKo 28. oktoober 2002, 3-4-1-5-02.
- 495. RKÜKo 25. veebruar 2004, 3-3-1-60-03.
- 496. RKÜKo 19. aprill 2004, 3-3-1-46-03.
- 497. RKÜKo 6. detsember 2006, 3-3-1-63-05.
- 498. RKÜKo 10. märts 2008, 3-3-2-1-07.
- 499. RKÜKo 14. aprill 2009, 3-3-1-59-07.
- 500. RKÜKo 7. detsember 2009, 3-3-1-5-09.
- 501. RKÜKo 22. märts 2011, 3-3-1-85-09.
- 502. RKÜKo 31. mai 2011, 3-3-1-85-10.
- 503. RKÜKo 22. november 2011, 3-3-1-33-11.
- 504. RKÜKo 29. november 2011, 3-3-1-22-11.
- 505. RKÜKo 10. aprill 2012, 3-1-2-2-11.
- 506. RKÜKo 11. detsember 2012, 3-3-1-75-11.
- 507. RKÜKo 12. aprill 2016, 3-3-1-35-15.
- 508. RKÜKm 27. november 2012, 3-3-1-15-12.

Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

- 509. TlnRnKo 21. detsember 2006, 3-05-1230.
- 510. TlnRnKo 3. detsember 2008, 3-07-2642.
- 511. TlnRnKo 9. veebruar 2009, 3-08-1172.
- 512. TlnRnKo 14. aprill 2009, 3-05-1230.
- 513. TlnRnKo 28. veebruar 2011, 3-09-1888.
- 514. TlnRnKo 6. juuni 2013, 3-12-896.
- 515. TlnRnKo 3. juuli 2015, 3-13-594.
- 516. TlnRnKo 3. juuli 2015, 3-14-50498.
- 517. TlnRnKm 15. märts 2010, 3-10-145.
- 518. TlnRnKm 30. aprill 2013, 3-12-1898.
- 519. TlnRnKm 3. juuli 2015, 3-14-51311.

Tartu Ringkonnakohtu lahendid

- 520. TrtRnKo 27. november 2002, 2-3-198/2002.
- 521. TrtRnKo 12. märts 2009, nr 3-08-1687.
- 522. TrtRnKo 29. jaanuar 2010, nr 3-09-1833.
- 523. TrtRnKo 16. detsember 2011, 3-10-149.
- 524. TrtRnKo 20. jaanuar 2012, 3-10-2051.
- 525. TrtRnKo 13. aprill 2012, 3-09-445.
- 526. TrtRnKo 27. aprill 2012, 3-08-1842.
- 527. TrtRnKo 30. november 2012, 3-11-140.
- 528. TrtRnKo 28. detsember 2012, 3-11-11.
- 529. TrtRnKo 7. jaanuar 2013, 3-11-293.
- 530. TrtRnKo 26. veebruar 2013, 3-11-503.
- 531. TrtRnKo 1. märts 2013, 3-10-1551.
- 532. TrtRnKo 11. juuni 2013, 3-12-1062.
- 533. TrtRnKo 21. juuni 2013, 3-11-547.
- 534. TrtRnKo 20. september 2013, 3-09-2938.
- 535. TrtRnKo 11. detsember 2013, 3-12-1725.
- 536. TrtRnKo 17. detsember 2013, 3-12-2005.

- 537. TrtRnKo 23. jaanuar 2014, 3-11-2455.
- 538. TrtRnKo 17. märts 2014, 3-12-2295.
- 539. TrtRnKo 30. mai 2014, 3-12-404.
- 540. TrtRnKo 16. september 2014, 3-11-1913.
- 541. TrtRnKo 26. september 2014, 3-12-872.
- 542. TrtRnKo 24. oktoober 2014, 3-12-2136.
- 543. TrtRnKo 28. oktoober 2014, 3-11-1990.
- 544. TrtRnKo 14. november 2014, 3-12-2085.
- 545. TrtRnKo 25. november 2014, 3-12-2500.
- 546. TrtRnKo 10. veebruar 2015, 3-13-2.
- 547. TrtRnKo 4. märts 2015, 3-13-1329.
- 548. TrtRnKo 24. märts 2015, 3-13-386.
- 549. TrtRnKo 31. märts 2015, 3-13-221.
- 550. TrtRnKo 29. mai 2015, 3-13-1437.
- 551. TrtRnKo 16. juuni 2015, 3-11-357.
- 552. TrtRnKo 13. oktoober 2015, 3-15-1388.
- 553. TrtRnKo 19. november 2015, 3-13-1527.
- 554. TrtRnKo 10. detsember 2015, 3-14-51801.
- 555. TrtRnKo 24. mai 2016, 3-15-1099.
- 556. TrtRnKo 6. oktoober 2016, 3-14-53166.
- 557. TrtRnKo 17. november 2016, 3-14-52338.
- 558. TrtRnKo 24. november 2016, 3-15-442.
- 559. TrtRnKo 29. november 2016, 3-15-1299.
- 560. TrtRnKo 1. detsember 2016, 3-15-3074.
- 561. TrtRnKm 9. jaanuar 2012, 3-11-1562.
- 562. TrtRnKm 6. juuni 2012, 3-11-2171.
- 563. TrtRnKm 5. veebruar 2013, 3-11-2149.
- 564. TrtRnKm 12. detsember 2013, 3-12-2296.
- 565. TrtRnKm 9. aprill 2014, 3-11-2165.
- 566. TrtRnKm 11. aprill 2014, 3-12-741.
- 567. TrtRnKm 23. mai 2014, 3-12-1801.
- 568. TrtRnKm 23. mai 2014, 3-13-704.
- 569. TrtRnKm 5. juuni 2014, 3-12-1221.
- 570. TrtRnKm 12. märts 2015, 3-14-50878.
- 571. TrtRnKm 12. jaanuar 2016, 1-09-18539.
- 572. TrtRnKm 27. september 2016, 3-16-895.
- 573. TrtRnKm 19. jaanuar 2017, 3-15-3126.

Tallinna Halduskohtu lahendid

- 574. TlnHKO 14. juuni 2006, 3-05-1025.
- 575. TlnHKO 7. november 2008, 3-08-1801.
- 576. TlnHKO 25. september 2015, 3-14-387.

Tartu Halduskohtu lahendid

- 577. TrtHKO 12. veebruar 2015, 3-14-51427.
- 578. TrtHKO 5. mai 2015, 3-15-149.
- 579. TrtHKO 4. september 2015, 3-14-52338.
- 580. TrtHKO 25. november 2015, 3-15-1229.
- 581. TrtHKO 26. november 2015, 3-15-2242.

- 582. TrtHKo 8. aprill 2016, 3-15-1861.
- 583. TrtHKm 8. mai 2013, 3-13-704.
- 584. TrtHKm 18. juuli 2013, 3-13-1470.
- 585. TrtHKm 27. veebruar 2014, 3-13-530.
- 586. TrtHKm 12. november 2014, 3-14-51439.
- 587. TrtHKm 26. juuni 2015, 3-15-1229 ja 3-13-530.

Muu kohtupraktika

- 588. Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. jaanuar 2016 otsus asjas 17329/10, Kalda vs. Eesti.
- 589. Euroopa Kohtu 29. aprilli 2004. a otsus ühendatud asjades C-482/01 ja C-493/01, G. Orfanopoulos jt ning R. Oliveri vs. Baden-Württembergi liidumaa.
- 590. Euroopa Kohtu 11. novembri 2004. a otsus asjas C-467/02, I. Cetinkaya vs. Baden-Württembergi liidumaa.
- 591. Euroopa Kohtu 18. juuli 2007. a otsus kohtuasjas C-503/04, Euroopa Ühenduste Komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, Prantsuse Vabariik, Madalmaade Kuningriik ja Soome Vabariik.
- 592. Euroopa Kohtu 6. mai 2010. a otsus liidetud kohtuasjades C-145/08 ja C-149/08, Club Hotel Loutraki AE, Athinaiki Techniki AE, E. Marinakis vs. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypourgas Epikateias.
- 593. Euroopa Kohtu 19. aprilli 2012. a otsus asjas C-221/10 P, Artogodan GmbH vs. Euroopa Komisjon ja Saksamaa Liitvabariik.

Kasutatud normatiivaktid

Eesti normatiivaktid

- 594. Asendustäitmise ja sunniraha seadus (RT I 2001, 50, 283; RT I, 12.07.2014, 29).
- 595. Asjaõigusseadus (RT I 1993, 39, 590; RT I, 25.01.2017, 4).
- 596. Asjaõigusseaduse rakendamise seadus (RT I 1993, 72, 1021; RT I 25.01.2017, 6).
- 597. Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 06.10.2016, 1).
- 598. Avaliku teenistuse seadus, kehtis kuni 31. aprillini 2013 (RT I 1995, 16, 228; RT I, 06.07.2012, 12).
- 599. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus (RT 1991, 21, 257; RT I, 23.03.2015, 97).
- 600. Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 15.05.2015, 2).
- 601. Ehitusseadus, kuni 30. juunini 2015 kehtinud redaktsioon (RT I 2002, 47, 297; RT I 23.03.2015, 147).
- 602. Ehitusseadustik (RT I, 05.03.2015, 1; RT I, 25.01.2017, 7).
- 603. Eluruumide erastamise seadus (RT I 1993, 23, 411; RT I, 30.12.2015, 76).
- 604. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (RT I 04.12.2014, 3; RT I 25.11.2016, 3).
- 605. Halduskohtumenetluse seadustik (RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 06.04.2016, 1).
- 606. Halduskohtumenetluse seadustik, kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud redaktsioon (RT I 1999, 31, 425; RT I, 23.02.2011, 3).
- 607. Halduskohtumenetluse seadustik, kuni 31. jaanuarini 1999 kehtinud redaktsioon (RT I 1993, 50, 694; RT I 1999, 31, 425).
- 608. Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354; RT I, 25.10.2016, 5).
- 609. Isikut tõendavate dokumentide seadus (RT I 1999, 25, 365; RT I, 03.01.2017, 1).
- 610. Jahiseadus (RT I, 16.05.2013, 2; RT I, 01.12.2015, 7).

611. Kaitseväeteenistuse seadus (RT I, 10.07.2012, 1; RT I, 08.07.2016, 1).
612. Kalandusturu korraldamise seadus (RT I, 05.12.2014, 1; RT I, 11.12.2015, 2).
613. Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364; RT I, 31.12.2016, 14).
614. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (RT I, 28.02.2011, 1; RT I, 28.06.2016, 19).
615. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; RT I, 21.06.2016, 4).
616. Korrakaitse seadus (RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 02.12.2016, 6).
617. Korruptsioonivastane seadus (RT I, 29.06.2012, 1; RT I, 24.03.2016, 5).
618. Kriminaalmenetluse seadustik (RT I 2003, 27, 166; RT I, 31.12.2016, 46).
619. Looduskaitse seadus (LKS, RT I 2004, 38, 258; RT I, 10.11.2016, 9).
620. Loomakaitse seadus (RT I 2001, 3, 4; RT I, 16.06.2016, 13).
621. Lõhkematerjaliseadus (RT I 2004, 25, 170; RT I, 30.12.2015, 28).
622. Maakatastriseadus (RT I 1994, 74, 1324; RT I, 21.06.2016, 17).
623. Maaparandusseadus (RT I 2003, 15, 84; RT I, 01.09.2015, 22).
624. Maareformi seadus (RT 1991, 34, 426; RT I, 28.06.2016, 14).
625. Maksukorralduse seadus (RT I 2002, 26, 150; RT I, 10.11.2016, 1).
626. Maksukorralduse seaduse § 163 muutmise seadus (RT I 2003, 48, 341).
627. Meresõiduohutuse seadus (RT I 2002, 1, 1; RT I, 05.04.2016, 3).
628. Pankrotiseadus (RT I 2003, 17, 95; RT I, 22.06.2016, 25).
629. Planeerimise seadus (RT I, 26.02.2015, 3; RT I, 10.11.2016, 14).
630. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (RT I 2002, 29, 174; RT I, 06.05.2016, 8).
631. Relvaseadus (RT I 2001, 65, 377; RT I, 19.03.2015, 19).
632. Riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76; RT I, 25.10.2016, 20).
633. Riigilõivuseadus (RT I, 30.12.2014, 1; RT I, 03.01.2017, 1).
634. Riigivastutuse seadus (RT I 2001, 47, 260; RT I, 17.12.2015, 76).
635. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I 2004, 56, 405).
636. Sõjahaudade kaitse seadus (RT I 2007, 4, 21; RT I, 29.06.2014, 109).
637. Tolliseadustik, kehtis kuni 30. aprillini 2004 (RT I 2001, 88, 351; RT I 2004, 30, 208).
638. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (RT I 2005, 26, 197; RT I, 28.12.2016, 22).
639. Tsiviilseadustiku üldosa seadus (RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 106).
640. Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35; RT I, 07.12.2016, 12).
641. Vangistus seadus (RT I 2000, 58, 376; RT I, 17.12.2015, 1).
642. Vedelkütuse seadus (RT I 2003, 21, 127; RT I, 12.03.2015, 57).
643. Võlaõigus seadus (RT I 2001, 81, 487; RT I, 31.12.2016, 7).
644. Välismaalaste seadus (RT I 2010, 3, 4; RT I, 03.01.2017, 6).
645. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (RT I 2006, 2, 3; RT I, 03.01.2017, 14).
646. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (RT I 1998, 98, 1575; RT I, 03.01.2017, 16).
647. Põllumajandusministri 8. juuni 2010. a määrus nr 68 "Põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" (RT I, 15.06.2010, 32, 161; RT I 04.08.2015, 16).
648. Vabariigi Valitsuse 20. mai 2004. a määrus nr 195 "I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu" (RT I 2004, 44, 313; RT I, 18.06.2014, 20).
649. Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2007. a määrus nr 169 "Maareformi seaduse" § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord" (RT I 2007, 40, 293; RT I, 09.01.2014, 14).

Muud normatiivaktid

- 650. Asylgesetz (BGBl I 1982, 25, 946; BGBl I 2016, 52, 2460).
- 651. Euroopa Liidu toimimise leping (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47).
- 652. Euroopa Majandusühenduse Nõukogu 21. detsembri 1989. a direktiiv 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, 30.12.1989, lk 33).
- 653. Euroopa Majandusühenduse Nõukogu 26. jaanuari 1965. a direktiiv nr 65/65/EMÜ ravimeid käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise koht (EÜT 22, 09.02.1965, lk 369–373).
- 654. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. a direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas (ELT L 335, 20.12.2007, lk 31–46).
- 655. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. a direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, 29. 06.2013, lk 60–95).
- 656. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl I 1949, 1, 1; BGBl I 2014, 64, 2438).
- 657. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II 2001, 18, 89).
- 658. Verwaltungsgerichtsordnung (BGBl I 1960, 4, 17; BGBl 2016, 65, 3106).
- 659. Verwaltungsverfahrensgesetz (BGBl I 1976, 59, 1253; BGBl I 2016, 35, 1679).

Muud allikad

- 660. Riigihangete seaduse eelnõu (816 SE I). – Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ff0da466-2563-38ef-a7d7-a0a7f3525acb/Riigihangete%20seadus%C2%B9/> (20. veebruar 2017).
- 661. Riigihangete vaidlustuskomisjoni statistika. – Arvutivõrgus:
<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/vaidlustuskomisjoni-statistika> (20. veebruaril 2017)).
- 662. Riigikohtu halduskolleegiumi sekretäri Tiiu Varendi koostatud ja töö autorile edastatud statistika Riigikohtu halduskolleegiumi 2016. a keskmise menetlusaja kohta haldusajade lahendamisel.
- 663. Ladinakeelsete terminite andmebaas. –
Arvutivõrgus: <https://www.proverbia-iuris.de/>.

KASUTATUD LÜHENDID

ATS	– avaliku teenistuse seadus
ATSS	– asendustäitmise ja sunniraha seadus
AÕSRS	– asjaõigusseaduse rakendamise seadus
BGBI	– Bundesgesetzblatt
BVerwG	– Bundesverwaltungsgericht
EhS	– ehitusseadustik
EhS vr	– ehitusseadus, kehtis kuni 30. juunini 2015
ELT	– Euroopa Liidu Teataja
EÜT	– Euroopa Ühenduste Teataja
HKMS	– halduskohtumenetluse seadustik
HKMS vr	– halduskohtumenetluse seadustiku vana redaktsioon, kehtis kuni 31. detsembrini 2011
HMS	– haldusmenetluse seadus
KeÜS	– keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KOKS	– kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KorS	– korrakaitse seadus
KrMS	– kriminaalmenetluse seadustik
LKS	– looduskaitse seadus
MaaRS	– maareformi seadus
MKS	– maksukorralduse seadus
ORAS	– Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus
PankrS	– pankrotiseadus
PlanS	– planeerimise seadus
PS	– Eesti Vabariigi põhiseadus
PSJKS	– põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RHS	– riigihangete seadus
RKEKo, RKEKm	– Riigikohtu erikogu otsus ja määrus
RKHKo, RKHKm	– Riigikohtu halduskolleegiumi otsus ja määrus
RKPKo	– Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTKo, RKTkm	– Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus ja määrus
RKÜKo, RKÜKm	– Riigikohtu üldkogu otsus ja määrus
RT	– Riigi Teataja
RVastS	– riigivastutuse seadus
TsMS	– tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	– tsiviilseadustiku üldosa seadus
VSS	– väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VwGO	– Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	– Verwaltungsverfahrensgesetz
VÕS	– võlaõigusseadus

ZUSAMMENFASSUNG

Der zeitliche Faktor bei der Beurteilung der Zulässigkeit und der Begründetheit der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage im Verwaltungsprozess

Einführung

Es ist unvermeidlich, dass zwischen dem Erlassen eines Verwaltungsaktes oder dem Ausführen einer Handlung durch eine Behörde und der aufgrund einer Klage der Person bezüglich dieses Aktes oder dieser Handlung zu treffenden gerichtlichen Lösung eine kürzere oder längere Periode liegen kann. Nach der Statistik vergingen beispielsweise in Estland im Jahre 2016 für das inhaltliche Lösen einer Sache im Verwaltungsgericht der ersten Instanz das heißt bis zum Urteil 244 Tage (einschließlich anderer Arten der Verfahrenseinstellung 136 Tage). Die Zeit zwischen dem angefochtenen Verwaltungsakt oder der angefochtenen Handlung und des Urteils, oder die im Laufe dieser Zeit stattfindenden Ereignisse können unterschiedliche Folgen haben, die einen Einfluss auf die Zulässigkeit oder auf die Begründetheit der anhängigen Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage ausüben können.

Die vorliegende Doktorarbeit widmet sich eben dem Thema, wie kann der zeitliche Faktor die Zulässigkeit und Begründetheit der Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage im Verwaltungsgerichtsverfahren beeinflussen. Unter dem zeitlichen Faktor wird vor allem das Ändern in der Sache bedeutender rechtlicher oder tatsächlicher Umstände im Laufe der Zeit verstanden, aber es kann in bestimmten Fällen auch einfach das Vergehen der Zeit bedeuten. Unter den Umständen sind natürlich nur die für das Lösen der Verwaltungssache wesentlichen Umstände zu verstehen. Sie können sowohl tatsächliche als auch rechtliche Umstände sein, da das Gerichtsverfahren durch beide Arten der Umstände beeinflusst werden kann.

In der Arbeit konzentriert man sich nur auf die mit der Lösung und Stattgabe der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage verbundenen Probleme. Unter einer Aufhebungsklage wird eine in § 37 Abs. 2 Nr. 1 der estnischen Verwaltungsprozessordnung (HKMS) festgehaltene Klage verstanden, die zur vollständigen oder teilweisen Aufhebung eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Unter einer Verpflichtungsklage versteht man in erster Linie eine in § 37 Abs. 2 Nr. 2 HKMS festgehaltene Klage, die das Erlassen eines Verwaltungsaktes oder die Durchführung einer Handlung verlangt, aber diese Standpunkte können an und für sich auch für eine Klage zur Unterlassung eines Verwaltungsaktes oder einer Handlung (§ 37 Abs. 2 Nr. 3 HKMS) sowie für eine Folgenbeseitigungsklage (§ 37 Abs. 2 Nr. 5 HKMS) angewandt werden, weil auch beide zuletzt genannte Klagearten auf das Verpflichten einer Behörde zu etwas gerichtet sind. Andere im Verwaltungsgerichtsverfahren mögliche Arten der Klage werden in dieser Arbeit nicht behandelt. Der Grund liegt erstens darin, dass die Aufhebungs- und Verpflichtungsklagen im Verwaltungsgerichtsverfahren offensichtlich die meist-

gebrauchten Klagearten sind. Zweitens übt der zeitliche Faktor auf andere Klagearten (Schadenersatzklage und Feststellungsklage) keinen so großen Einfluss wie auf die Aufhebungs- und Verpflichtungsklagen aus. Auch wurde der behandelte Fragenkreis durch den für die Arbeit vorgesehenen Umfang begrenzt.

Im estnischen Recht ist der Einfluss des zeitlichen Faktors auf Verwaltungsgerichtsverfahren allgemein ohne genauere Untersuchung geblieben. Auch im Gesetz wird das eher wenig berücksichtigt. Beispielsweise legt § 152 Abs. 1 HKMS Grundlagen für das Einstellen des Gerichtsverfahrens fest, von denen einige (ein in der Klage angefochtener Verwaltungsakt ist durch die Behörde aufgehoben worden oder ein in der Klage verlangter Verwaltungsakt ist erlassen worden oder eine in der Klage verlangte Handlung ist durchgeführt worden, Verfahrenspartei stirbt oder wird aufgelöst, siehe § 152 Abs. 1 Nr. 4–5 HKMS) eben Ereignisse charakterisieren, welche im Laufe des Gerichtsverfahrens eintreten können und bei der Entscheidung der Sache berücksichtigt werden müssen. Ebenso geht aus § 158 Abs. 2 HKMS hervor, dass der Gesetzgeber auch berücksichtigt hat, dass bis zum Zeitpunkt der Lösung der Sache, die wesentlichen Umstände sich ändern können. Nach dieser Bestimmung werden die Umstände in der Regel mit dem Stand des Zeitpunktes des Erfüllens vom Urteil festgestellt. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes und der Handlung werden aber mit dem Stand des Zeitpunktes des Erlassens des Verwaltungsaktes oder der Durchführung der Handlung beurteilt.

Das ist aber auch der Hauptteil der relevanten Regelung. Davon ausgehend ist die erste Hypothese der Arbeit, dass die Änderungen in entsprechenden tatsächlichen oder rechtlichen Umständen in der Periode nach dem Erlassen des angefochtenen Verwaltungsaktes oder nach der Durchführung der angefochtenen Handlung das Endergebnis des Verwaltungsgerichtsverfahrens in wesentlich höheren Anzahl von Fällen beeinflussen können, als HKMS heute vorsieht. Zur Prüfung dieser Hypothese muss beurteilt werden, welche können weitere Möglichkeiten sein, wie der zeitliche Faktor auf das Endergebnis des Verwaltungsgerichtsverfahrens noch einen Einfluss ausüben kann.

Gleichzeitig ist klar, dass solche Änderungen nicht nur das Ergebnis des Gerichtsverfahrens beeinflussen, aber auch das, welche Verfahrenshandlungen das Gericht und die Verfahrensparteien zum Erreichen eines richtigen Endergebnisses in der Sache vornehmen müssen. Auch diesbezüglich ist die Regelung in HKMS eher knapp. In einigen Fällen von der Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage wird das Übergehen auf eine Feststellungsklage vorgesehen (§ 152 Abs. 2 HKMS) und es gibt eine diese Fälle teilweise berücksichtigende Regelung von Verfahrenskosten (§ 108 Abs. 6 HKMS), aber das ist alles. Aus diesem Grunde besagt die nächste Hypothese, dass der zeitliche Faktor einen Bedarf zusätzlicher oder anderer Verfahrenshandlungen verursachen kann, die sonst nicht erforderlich wären, und die heute durch HKMS nicht geregelt werden. Das Prüfen der Richtigkeit dieser Hypothese setzt das Ermitteln voraus, welche Folgen für die Durchführung des Verfahrens das Vergehen der Zeit bzw. das Ändern von Umständen hat.

Zusammenfassend ist das Ziel dieser Arbeit festzustellen, wie das Vergehen der Zeit oder die im Laufe der Zeit stattfindenden Ereignisse das Lösen der Sache und das Stattgeben der Klage im Verwaltungsgerichtsverfahren beeinflussen können und welche sind eventuelle typische Situationen, in denen der Einfluss des zeitlichen Faktors auftreten kann. Gleichzeitig wird der Versuch unterbreitet, die mit dem Vergehen der Zeit bzw. mit der Änderung von Umständen einhergehenden verfahrensrechtlichen Folgen zu analysieren sowie funktionierende Lösungen für diese Situationen zu finden.

Diese Probleme werden hauptsächlich im Kontext der estnischen Rechtsordnung betrachtet. Der Autor analysiert auftretende Probleme sowie versucht auf sie Antworten eben im estnischen Kontext zu finden. Folglich nimmt die estnische Rechtsprechung – vor allem die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes – unter benutzten Quellen eine bedeutende Rolle ein. Da viele mit diesem Thema verbundene Einzelfragen (z. B. Erledigung eines Verwaltungsaktes) im deutschen Recht untersucht worden sind, werden in der Arbeit auch ähnliche Probleme und ihre Lösungen im estnischen und deutschen Recht verglichen. Aufgrund der Umfangsgrenzen der Arbeit wird den in anderen Ländern ausgearbeiteten Ansätzen nicht so viel Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Arbeit besteht aus sieben Kapiteln, die zwei Teile bilden. Im ersten Teil wird beschrieben, welche sind die Möglichkeiten, bei denen der zeitliche Faktor, d. h. die vergangene Zeit oder die im Laufe dieser Zeit stattgefundenen Ereignisse überhaupt die Entscheidung der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage beeinflussen können. Genauer wird im ersten Kapitel untersucht, wie beeinflusst das Ende der Wirksamkeit oder die Erledigung des angefochtenen Verwaltungsaktes das Stattgeben der Aufhebungsklage. Das zweite Kapitel widmet sich der Frage, welcher Zeitpunkt für die Beurteilung der Begründetheit der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage maßgeblich ist, d. h. wie können spätere Ereignisse die Möglichkeit der Stattgabe der Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage beeinflussen. Im dritten Kapitel werden andere in der Rechtsprechung gebildete Standpunkte behandelt, in denen das Vergehen der Zeit oder die im Laufe der Zeit stattgefundenen Ereignisse das Lösen der Aufhebungsklage beeinflussen. Im Mittelpunkt des zweiten Teils der Arbeit stehen die verfahrensrechtlichen Folgen solcher Situationen. Zuerst wird im vierten Kapitel die Frage behandelt, wann können die vorher behandelten Umstände das inhaltliche Lösen der Klage herbeiführen, d. h. die Stattgabe oder Nichtstattgabe der Klage, und wann kann die Klage wegen ihrer Unzulässigkeit auch verworfen oder abgewiesen werden oder das Verfahren eingestellt werden.¹⁰⁶⁸ Im fünften Kapitel werden danach die Probleme erörtert, die mit dem Übergehen

¹⁰⁶⁸ In Estland wird neben der Beurteilung der Begründetheit der Klage (ob die Klage begründet ist oder der Klage nicht stattzugeben ist) auch die Überprüfung der Zulässigkeit der Klage differenziert. Ist die Klage unzulässig, kann sie vor dem Eröffnen des Verfahrens verworfen werden (§ 121 HKMS). Wird die Unzulässigkeit der Klage später festgestellt, kann sie abgewiesen werden (§ 151 HKMS). Auch ist es im Falle bestimmter Grundlagen möglich, das Verfahren einzustellen (§ 152 HKMS). Im Falle der Unzulässigkeit der Klage bildet ein Beschluss die Gerichtslösung.

von so einer unzulässig oder unbegründet gewordenen Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage auf eine Feststellungsklage verbunden sind. Das sechste Kapitel setzt sich mit Verfahrenshandlungen auseinander, deren Vornahmebedarf durch veränderte Umstände entstehen kann. Zuletzt beschreibt das siebte Kapitel, wie es erforderlich sein kann, den zeitlichen Faktor beim Teilen der Verfahrenskosten zu berücksichtigen.

Teil I.

Möglichkeiten, wie der Zeitfaktor auf die Stattgabe der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage Einfluss haben kann

1. Enden der Wirksamkeit und Erledigung des Verwaltungsaktes als ausschließende Umstände für die Aufhebung des Verwaltungsaktes

1.1. Wirksamkeit des Verwaltungsaktes als Voraussetzung seiner Aufhebung

Weil das Aufheben eines Verwaltungsaktes durch ein Verwaltungsgericht das Beseitigen der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (rückwirkend) bedeutet, könnte behauptet werden, dass der Verwaltungsakt im Zeitpunkt der Sachentscheidung über die Aufhebungsklage wirksam sein sollte, um der Aufhebungsklage statt zu geben. Gilt der Verwaltungsakt nicht, dann gibt es keine Wirksamkeit, die zu beseitigen ist und folglich kann er auch nicht aufgehoben werden.

§ 61 Abs. 2 der estnischen Verwaltungsverfahrensordnung (HMS) besagt, dass ein Verwaltungsakt bis zur Aufhebung durch die Behörde, bis zum Ablauf der Wirksamkeitsfrist, bis zur vollständigen Umsetzung eines durch den Verwaltungsakt erteilten Rechtes oder bis zur Erfüllung einer durch den Verwaltungsakt auferlegten Pflicht gilt, wenn gesetzlich nicht anders geregelt ist. Keine anderen Grundlagen sind für Enden der Wirksamkeit festgelegt worden. Es hat sich herausgestellt, dass das Bestehen dieser Grundlagen in vielen Fällen keineswegs bedeuten muss, dass der Verwaltungsakt nicht mehr aufgehoben und der Aufhebungsklage nicht stattgegeben werden kann. Das Aufheben des Verwaltungsaktes wird von den in § 61 Abs. 2 HMS festgehaltenen Grundlagen absolut nur durch die Tatsache ausgeschlossen, wenn der Verwaltungsakt rückwirkend aufgehoben worden ist. In allen anderen Fällen – wenn Widerruf oder Rücknahme des Verwaltungsaktes prospektiv oder teilweise war, wenn der Verwaltungsakt erfüllt wurde oder wenn Wirksamkeit die Geltungsfrist des Verwaltungsaktes abgelaufen war – ist von sich aus das Aufheben des Verwaltungsaktes im Verwaltungsgericht möglich, denn in diesen Fällen die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes nur prospektiv geendet ist und wenn sein (negativer) Einfluss auf einen Kläger fortbesteht, ist die Stattgabe der Aufhebungsklage möglich.

1.2. Ausnahme der Baugenehmigung und ihre Begründetheit

Wichtig ist aber hervorzuheben, dass in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ein außergewöhnlicher Ansatz im Falle von Baugenehmigungen gebildet worden ist. Der Staatsgerichtshof vertritt nämlich den Standpunkt, wenn ein Bauwerk fertiggebaut ist und seine Errichtung durch das Ausstellen einer Benutzungsgenehmigung dem Bauwerk festgestellt worden ist, dann ist die Wirksamkeit der Baugenehmigung geendet und das Gericht kann weder die Baugenehmigung aufheben noch einer Aufhebungsklage stattgeben. Diesem Ansatz kann nicht zugestimmt werden. Das abweichende Behandeln der Baugenehmigung von anderen Verwaltungsakten, im Falle derer das Erfüllen des Verwaltungsaktes in der Regel seine Aufhebung nicht ausschließt, ist nicht begründet. Auch nach dem Erfüllen bildet der Verwaltungsakt eine Grundlage für das Fortbestehen der entstandenen Situation. Das Erfüllen des Verwaltungsaktes kann sein Aufheben nur dann ausschließen, wenn dieser Verwaltungsakt in keiner Weise rückgängig gemacht werden kann. Im Falle der Baugenehmigung ist es in der Regel möglich, ihr Erfüllen rückgängig zu machen und das ist sowohl durch die estnische als auch durch die deutsche Rechtsprechung zugegeben worden.

1.3. Enden der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

Anstelle des Endens der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes kann aber die Erledigung seine Aufhebung verhindern. Das deutsche Recht betrachtet die Erledigung des Verwaltungsaktes als eine Grundlage zum Enden der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (§ 43 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Gleichzeitig sieht § 113 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vor, wenn sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt hat, so spricht das Gericht durch Urteil nur aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist. In estnischen Gesetzen wird neben dem Begriff der Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes kein Begriff der Erledigung des Verwaltungsaktes benutzt. Sowohl aus HMS als auch aus HKMS kann nur herausgelesen werden, dass der Verwaltungsakt entweder wirksam oder unwirksam sein kann (neben dem nichtigen Verwaltungsakt). Trotzdem muss festgehalten werden, obwohl das estnische Recht keinen Begriff der Erledigung des Verwaltungsaktes kennt, hat es in der Rechtsprechung wiederholt Situationen gegeben, in denen während des anhängigen Verfahrens der Verwaltungsakt sich erledigt hat (z. B. wird ein Inhaftierter entlassen, der einen Verwaltungsakt einer JVA angefochten hat, Student, der seine negative Prüfungsleistung angefochten hat, wird exmatrikuliert usw.). In der letzten Zeit hat man begonnen, das auch klarer mit einem eigenen Begriff zu benennen – Erledigung des Verwaltungsaktes oder Erschöpfen des Verwaltungsaktes. Es ist offensichtlich, dass die Möglichkeit der Erledigung des Verwaltungsaktes auch im estnischen Recht ausdrücklicher anerkannt werden muss. Im Interesse der Klarheit und zur Vermeidung von Missverständnissen sollte die Bestimmung von HMS kritisch gelesen werden

und bei Bedarf ist dort das mit der Erledigung des Verwaltungsaktes Verbundene zu regeln. Heute kann diese Bestimmung Verwirrung erzeugen, weil nur einige konkrete Grundlagen für das Enden der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes genannt worden sind, aber unberücksichtigt ist geblieben die Tatsache, dass im Falle der Erledigung des Verwaltungsaktes auch seine Wirksamkeit endet, weil er nicht mehr erfüllt werden kann. Folglich müsste festgehalten werden, dass die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes auch in einer anderen Weise wegen der Erledigung des Verwaltungsaktes enden kann, ohne dass diese Grundlagen genauer aufgelistet werden. Der Autor dieser Arbeit befürwortet keine Konstruktion, nach welcher die Erledigung des Verwaltungsaktes kein Enden seiner Wirksamkeit bedeutet, sondern nur eine Situation, in welcher der Verwaltungsakt wohl wirksam ist, aber er durch keinen mehr erfüllt werden kann. So eine Konstruktion wäre unnötig und irreführend.

Umstritten kann sein, ob das Aufheben eines Verwaltungsaktes, der erledigt ist und der unwirksam geworden ist, durch das Verwaltungsgericht „im Interesse der Klarheit“ doch zulässig sein könnte, d. h. in Situationen, in denen die Erledigung des Verwaltungsaktes strittig sein kann. Der Verfasser dieser Arbeit befürwortet so eine Lösung doch nicht. Erstens wäre das grundsätzlich unmöglich, da es keine Wirksamkeit des Verwaltungsaktes gibt, die beseitigt werden könnte. Zweitens könnte so ein Ansatz wiederum neue Probleme hervorrufen, weil dadurch die Meinung entstehen kann, dass auch der erledigte Verwaltungsakt auf alle Fälle angefochten werden muss. In einer strittigen Situation wäre es angemessener, wenn die Behörde einen klaren Standpunkt über die Frage veröffentlicht (es könnte in Form eines feststellenden Verwaltungsaktes erfolgen), ob der Verwaltungsakt erledigt ist oder nicht. Bei Bedarf kann die Person diesen Standpunkt bestreiten.

2. Maßgeblicher Zeitpunkt bei der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage

2.1. Bedarf der Festlegung des maßgeblichen Zeitpunktes

Die während des Gerichtsverfahrens vergehende Zeit kann unvermeidlich verursachen, dass die für das Lösen der Sache maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Umstände sich in dieser Zeit ändern. So kann beispielsweise im Falle der Aufhebungsklage eine Situation entstehen, dass der Verwaltungsakt im Zeitpunkt seiner Erlassung wohl rechtswidrig war, aber er als Folge des Änders von Umständen mit der im Zeitpunkt des Fällens vom Urteil bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Situation im Einklang ist. Im Falle der Verpflichtungsklage können Situationen entstehen, in denen beispielsweise das Ablehnen im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung wohl rechtswidrig war, aber im Zeitpunkt des Fällens vom Gerichtsurteil wegen des Änders von Umständen das Erlassen des gewünschten Verwaltungsaktes unberechtigt oder sogar unmöglich wäre. In beiden Fällen ist auch eine umgekehrte Situation möglich. Folglich entsteht offensichtlich die Frage, welcher Zeitpunkt für die

Beurteilung der Begründetheit der Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage maßgeblich ist, wenn solche Änderungen stattfinden.

2.2. Maßgeblicher Zeitpunkt beim Lösen der Aufhebungsklage

2.2.1. Arten problematischer Verwaltungsakte

Wenn konkret von der Aufhebungsklage gesprochen wird, dann entsteht die Frage im Zusammenhang mit dem maßgeblichen Zeitpunkt nicht immer und nicht beim Beurteilen aller Verwaltungsakte. In der deutschen juristischen Fachliteratur werden als Verwaltungsakte, bei denen diese Frage entsteht, vor allem zwei Kategorien genannt – nicht erfüllte Verwaltungsakte und Verwaltungsakte mit Dauerwirkung. Sieht man sich die estnische Rechtsprechung diesbezüglich an, dann wagt der Autor dieser Arbeit nicht mit voller Sicherheit zu sagen, dass die Frage des maßgeblichen Zeitpunktes nur im Falle von Verwaltungsakten dieser Arten entsteht, denn aus den in der Rechtsprechung beschriebenen Situationen kann gefolgert werden, dass die Frage auch bei anderen Verwaltungsakten entstehen kann. Zum Beispiel wenn in der Regel das Aufheben einer Norm des im Rahmen der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit Rechtsaktes bedeutet, dass diese Norm von Anfang an verfassungswidrig gewesen ist, ist es doch schwer zu übersehen, dass in anderen anhängigen Gerichtsstreiten, in denen diese Norm beim Lösen der Aufhebungsklage auch angewandt hätte müssen, die Gerichte zwangsläufig die Tatsache der Aufhebung dieser Norm haben berücksichtigen müssen. So eine Situation kann eigentlich bei jedem Verwaltungsakt entstehen. Zustimmung muss man aber offensichtlich der Tatsache, dass die Art der Verwaltungsakte, bei der am häufigsten die Frage des maßgeblichen Zeitpunktes für das Beurteilen der Rechtmäßigkeit entsteht, der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ist.

2.2.2. Regelung in HKMS

Die Frage des maßgeblichen Zeitpunktes wird in § 158 Abs. 2 HKMS wie folgt geregelt: „Wenn gesetzlich nicht anders geregelt ist, stellt das Gericht die Umstände mit dem Stand des Zeitpunktes des Ergehens des Urteils fest. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes und der Handlung beurteilt das Gericht mit dem Stand des Standpunktes der Erteilung des Verwaltungsaktes oder der Durchführung der Handlung.“ Aus dieser Regelung geht hervor, dass beim Lösen der Aufhebungsklage die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes mit dem Stand des Zeitpunktes der Erlassung des Verwaltungsaktes beurteilt wird. Auch der Staatsgerichtshof hat wiederholt und eindeutig den Standpunkt geäußert, dass die einzige mögliche Art zum Beurteilen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes der Stand des Zeitpunktes der Erlassung des Verwaltungsaktes ist. Trotz dieser deklarativen Positionen gibt es in der Rechtsprechung doch Fälle, in denen Gerichte die Rechtmäßigkeit des Verwal-

tungsaktes in Rücksicht auf die nach seiner Erlassung geänderten rechtlichen oder tatsächlichen Umstände beurteilt haben. So hat man beispielsweise berücksichtigt, dass die gegen einen Inhaftierten früher verhängte Disziplinarstrafe im Gerichtsverfahren aufgehoben wurde und folglich folgende Disziplinarstrafe, bei derer Verhängen unter anderem frühere gültige Disziplinarstrafen berücksichtigt wurden, weder verhältnismäßig noch rechtmäßig war, und folglich aufzuheben war. Auf den Bedarf die später geänderten Umstände zu berücksichtigen, wurde auch in der früheren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes verwiesen. Folglich kann behauptet werden, dass trotz der gesetzlichen Regelung das tatsächliche Leben andere Wege schlägt.

2.2.3. Argumente für und gegen unterschiedliche Lösungen

Verallgemeinert kann man über zwei mögliche Zeitpunkte bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes sprechen – der Zeitpunkt der Erteilung dieses Verwaltungsaktes oder der Zeitpunkt der Fällung des Urteils. Im ersten Fall würde man beim Beurteilen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes später geänderte Umstände nicht berücksichtigen, im zweiten Fall würden sie aber berücksichtigt.

Von den Argumenten, die für das Ausgehen vom Zeitpunkt der Fällung des Urteils sprechen, ist offensichtlich das Wichtigste, dass für Personen in diesem Fall der Rechtsschutz am effektivsten ist. In der estnischen juristischen Fachliteratur wird als alternative Lösung im Falle von geänderten Umständen vorgeschlagen, dass die Person sich zuerst an die Behörde wenden würde und von ihm die Wiederaufgreifen des Verfahrens sowie den Widerruf des belastenden Verwaltungsaktes beantragen würde. Ans Gericht könnte sie mit einer Aufhebungs- und Verpflichtungsklage dann wenden, wenn sie ihm im Rahmen des Wiederaufgreifens des Verfahrens kein gewünschtes Endergebnis erreicht. Es ist klar, dass so eine Lösung nicht besonders gut mit dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes im Einklang steht, weil die Person keinen Schutz ihrer Rechte sofort erreichen würde, sondern er würde das neue Verwaltungsverfahren beginnen müssen und eventuell müsste er sich noch mal ans Verwaltungsgericht wenden. Der Bedarf das Verwaltungsgericht anzurufen, kann sogar wiederholt entstehen, weil die Aufhebung des Verwaltungsaktes in Estland zwei Verfahrensetappen voraussetzt – erstens das Wiederaufgreifen des Verfahrens und danach die Aufhebung des Verwaltungsaktes –, so kann der Bedarf für das Anfechten von zwei Ablehnungen entstehen.

Das strenge Beurteilen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes mit dem Stand des Zeitpunktes seiner Erlassung würde bedeuten, dass auch der Verwaltungsakt aufzuheben wäre, der bis zum Zeitpunkt der Fällung des Urteils rechtmäßig geworden ist. Dann wäre aber oft die Folge, dass die Behörde den Verwaltungsakt neu erlassen müsste. Auch so eine Situation wäre nicht sehr vernünftig und würde im Widerspruch zur Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes

selbst stehen, nach der das Aufheben des Verwaltungsaktes unterlassen werden kann, wenn so ein Verwaltungsakt neu erlassen werden müsste.

Die estnische juristische Fachliteratur betont als Hauptargument, warum die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes mit dem Stand des Zeitpunktes seiner Erlassung beurteilt werden muss, dass sonst das Gericht keine Überprüfung durchführen würde sondern es würde statt der Exekutive selbst im Licht neuer Umstände Beschlüsse fassen. Obwohl die Beschränkung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zugegeben werden muss, wird das doch durch den oben genannten Bedarf gerechtfertigt, den Klägern maximal effektiven Rechtsschutz zu bieten. Auch wird die Bedeutung dieser Verletzung durch den Umstand reduziert, dass nach § 158 Abs. 2 1. Satz HKMS die sonstigen Umstände mit dem Stand des Zeitpunktes der Fällung des Urteils festgestellt werden müssen – das bedeutet, dass beim Lösen der Aufhebungsklage das Gericht sowieso diese geänderten Umstände berücksichtigen muss, die das Verweigern der Aufhebung der sonst begründeten Aufhebungsklage bedingen. Auch mit solcher Tätigkeit übernimmt das Verwaltungsgericht einigermaßen die Zuständigkeit der Behörde, weil es unter anderem beispielsweise entscheidet, ob das Ziel der Person noch erreichbar ist, ob die stattgefundene Ausschreibung noch rückgängig gemacht werden kann usw. Wenn das Gericht diese Fragen als erste Instanz löst, führt das Gericht auch nicht mehr vor allem die gerichtliche Überprüfung durch.

Die in der estnischen juristischen Fachliteratur vorgeschlagene alternative Lösung – die Person würde sich zum Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens zuerst an die Behörde wenden und erst dann bei Bedarf das Gericht anrufen – wird auch zusätzliche Probleme mit sich bringen. Nämlich nach dem im estnischen Recht ausgebildeten Ansatz ist die Behörde in der Regel nicht verpflichtet, das Verwaltungsverfahren wiederaufzugreifen und den Verwaltungsakt aufzuheben, sondern beide sind Ermessensentscheidungen. Die gerichtliche Prüfung von Ermessensentscheidungen ist aber beschränkt. Folglich kann der Rechtsschutz der Person, neben dem Umstand, dass er nicht schnell genug ist, auch wegen der beschränkten gerichtlichen Prüfung weniger effektiv sein. Die Behörde hat die Aufhebungspflicht des Verwaltungsaktes nur in dem in §§ 65 Abs. 3 und 44 Abs. 1 Nr. 1 HMS festgelegten Fall, d. h. wenn die Grundlage wegen des Änderns von rechtlichen oder tatsächlichen Umständen für das Erlassen des die Rechte der Person dauerhaft beschränkenden Verwaltungsaktes entfällt. Aber auch in diesen Fällen soll es nicht unbedingt eine geeignete Lösung für das Ersetzen des Gerichtsverfahrens sein. Nämlich kann eine Situation entstehen, dass der Kläger kein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens aufgrund dieser Bestimmung einleiten kann. Obwohl nach § 44 Abs. 1 HKMS das Verwaltungsgericht in der Regel nur zum Schutz eigener Rechte angerufen werden kann, kann die Aufhebungsklage auch beispielsweise zum Schutz des öffentlichen Interesses oder durch eine Vereinigung, die keine juristische Person ist, eingereicht werden (§ 44 Abs. 2–3 HKMS). Jedermann kann in Estland eine Klage beispielsweise zur Anfechtung des genehmigten Bebauungsplanes einreichen und in Umweltsachen kann eine Klage durch eine

Vereinigung, die keine juristische Person ist, eingelegt werden. So kann zum Beispiel passieren, wenn die Klage zum Schutz des öffentlichen Interesses eingelegt wurde, dass keine konkrete Person festgestellt werden kann, derer Interessen durch diesen Verwaltungsakt verletzt werden. Folglich könnten diese Personen oder Vereinigungen von Personen, obwohl sie ein Klagerecht für das Anrufen des Gerichtes haben, doch kein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens beantragen und das Erreichen ihres Ziels wäre nicht möglich. Ein ähnliches Problem kann auch dann entstehen, wenn der Kläger eine Gemeinde ist, derer Klagerecht auf § 44 Abs. 1–5 HKMS beruht, nach dem sie das Gericht anrufen kann, wenn der Verwaltungsakt oder die Handlung einer anderen Behörde das Erfüllen von Aufgaben dieser Gemeinde erheblich verhindert oder erschwert.

Außerdem kann das eingeleitete Gerichtsverfahren und die Hoffnung der Person, eine Lösung im Gerichtsverfahren zu bekommen, bedingen, dass die für das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens vorgesehene Frist vergeht. Nämlich bestimmt § 44 Abs. 3 HMS, dass der Antrag zum Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens der das Verwaltungsverfahren durchgeführten Behörde binnen einem Monat ab dem Erfahren über die Umstände des Wiederaufgreifens vom Verwaltungsverfahren eingereicht werden muss. Treten solche Umstände während des anhängigen Gerichtsverfahrens auf und geht erst aus dem Urteil hervor, dass das Gericht diese Umstände nicht berücksichtigt hat, sondern streng nur von den zum Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes bestandenen Umständen ausgegangen ist, kann bis zur Verkündung des Urteils die einmonatige Frist vergangen sein.

Das Obengenannte bestätigt für den Autor dieser Arbeit ausreichend überzeugend, dass eine angemessenere Lösung ist, beim Beurteilen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bei Bedarf die geänderten rechtlichen und tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen, und nicht die Person zur Behörde für das Beantragen des Wiederaufgreifens vom Verwaltungsverfahren und der Aufhebung des Verwaltungsaktes zu schicken.

2.2.4. Möglichkeiten des Änderns der der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zu erteilenden Beurteilung

Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes kann sich in unterschiedliche Richtungen ändern. Im Falle des rechtmäßigen Erlassens des Verwaltungsaktes kann streng betrachtet nicht davon gesprochen werden, dass er rechtswidrig wird, sondern davon, dass die geänderten rechtlichen und tatsächlichen Umstände den Bedarf der Aufhebung des ursprünglich rechtmäßigen Verwaltungsaktes bedingen. Beispielsweise können durch den Verwaltungsakt des Umweltministers ständige Habitate von Fischadlern (*Pandion haliaetus*) oder Steinadlern (*Aquila chrysaetos*), die spezifische Verhältnisse fürs Horsten brauchen, rechtmäßig unter Schutz genommen werden. Aber wenn auf diesem Gebiet die fürs Horsten dieser Vögel erforderliche Bedingungen völlig entfallen

sind und diese Vögel dort nicht mehr horsten können, kann der Beschluss zu ihrem Schützen im Kontext geänderter Umstände nicht mehr für rechtmäßig gehalten werden und er müsste aufgehoben werden. Durch die estnische Rechtsprechung wird so eine Möglichkeit der Aufhebung des rechtmäßigen Verwaltungsaktes durch das Gericht in der Regel nicht anerkannt. Neben dem Hinweisen auf die Möglichkeit des Wiederaufgreifens vom Verwaltungsverfahren wird in so einer Situation auch darüber gesprochen, dass die Vollstreckung des Verwaltungsaktes aufgrund der Änderung von rechtlichen oder tatsächlichen Umständen rechtswidrig geworden sein kann. Vor allem hat man diese Meinung in Situationen geäußert, in denen es um die Auslieferung einer Person zur Durchführung eines Strafverfahrens oder zur Zwangsvollstreckung einer Ausweisung geht. In beiden Fällen hat der Staatsgerichtshof kurz zusammengefasst den Standpunkt vertreten, dass es in solchen Fällen keiner Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Auslieferungsentscheidung oder Ausweisung im Hintergrund geänderter Umstände bedarf, aber als Rechtsmittel kann das Vollziehen dieser Verwaltungsakte und das Ausliefern oder Rückführung der Person verboten werden, wenn das wegen der geänderten Umstände rechtswidrig wäre. Problematisch betrachtet der Autor dieser Arbeit bei diesem Ansatz die Tatsache, dass damit das Ignorieren des Verwaltungsaktes einhergeht, obwohl dieser Verwaltungsakt wirksam ist. Treten während des Verfahrens der Aufhebungsklage entsprechende geänderte Umstände auf, wegen derer beispielsweise das Abschieben der Person unmöglich ist (es gibt keinen Staat, in den die Person gehen könnte), dann könnte so ein Widerspruch vermieden werden, wenn solche geänderten Umstände im Gerichtsverfahren berücksichtigt würden sowie der Verwaltungsakt aufgehoben würde. Mit einer Unterlassungsklage könnte die Vollstreckung des wirksamen Verwaltungsaktes und die Abschiebung der Person nur dann vermieden werden, wenn die Umstände sich erst nach dem Lösen der Aufhebungsklage ändern. Vorzugsweise könnten aber in solcher Situation angemessenere Rechtsmittel eher das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens und der Antrag zur Aufhebung des Verwaltungsaktes sein.

Auch ein rechtswidriger Verwaltungsakt wird nicht direkt rechtmäßig, aber möglich kann eine Situation sein, dass dem Antrag zu seiner Aufhebung vom Grundsatz *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus est* ausgehend nicht stattgegeben ist. Zum Beispiel kann die Baugenehmigung mit dem Bebauungsplan im Widerspruch stehen, aber bis zur Fällung des Urteiles sind die Pläne verändert worden, und die Baugenehmigung entspricht dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Bebauungsplan. In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes hat man im Zusammenhang mit solchen Fällen diesen Standpunkt nicht direkt geäußert. Doch hat man aber zugegeben, dass die Stattgabe der Aufhebungsklage unterbleiben kann, wenn im Falle der Aufhebung derselbe Verwaltungsakt neu erlassen werden müsste (z. B. in der Situation, in der im Verwaltungsakt auf eine fehlerhafte rechtliche Grundlage hingewiesen wurde, aber es eine geeignete rechtliche Grundlage gibt). Obwohl dieser Standpunkt im Zusammenhang von geänderten Umständen nicht geäußert worden ist, unterstützt nach der Auffassung des Autors dieser Arbeit auch er die Möglichkeit den Verwaltungsakt nicht

aufzuheben, der aufgrund geänderten Umstände sofort wieder erlassen werden müsste.

Im Falle von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung, bei denen die späteren Veränderungen für eine Person günstig und für die andere Person ungünstig sind, ist offensichtlich das Festlegen des Zeitpunktes für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes am schwierigsten. In der deutschen juristischen Fachliteratur werden am meisten Meinungen vertreten, dass vor allem von der durch den Verwaltungsakt begünstigten Person auszugehen ist, d. h. wenn die Änderungen zugunsten dieser Person sind, dann hat man sie zu berücksichtigen (der Verwaltungsakt ist mit dem Stand des Zeitpunktes der Fällung des Urteils zu beurteilen), ist aber die Situation umgekehrt, d. h. die Veränderungen zum Nachteil dieser Person führen, sind sie unberücksichtigt zu lassen (der Verwaltungsakt ist mit dem Stand des Zeitpunktes seiner Erlassung zu beurteilen). In der estnischen Rechtsprechung hat es diesbezügliche Diskussionen nicht gegeben, weil – wie schon bemerkt – der allgemeine Ansatz wohl in Estland ist, dass die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes vom Zeitpunkt der Erlassung des Verwaltungsaktes ausgehend zu beurteilen ist. Wird aber in Estland weiter die Möglichkeit anerkannt, dass das Beurteilen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes doch vom Zeitpunkt der Fällung des Urteils ausgehend (mindestens in bestimmten Situationen) erforderlich sein kann, dann würde man sich offensichtlich unvermeidlich auch mit Zeitproblemen der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes mit Doppelwirkung auseinandersetzen und entsprechende Standpunkte sind erst zu bilden.

2.3. Maßgeblicher Zeitpunkt bei der Verpflichtungsklage

Der Staatsgerichtshof hat seine Meinungen über den maßgeblichen Zeitpunkt bei der Verpflichtungsklage wiederholt verändert. Unter anderem kann man zwischenzeitliche Standpunkte des Staatsgerichtshofes sogar so verstehen, dass die tatsächlichen Umstände mit dem Stand eines Zeitpunktes und die rechtlichen Umstände mit dem Stand eines anderen Zeitpunktes beurteilt werden müssen. Bis zum heutigen Tag scheint doch die feste Meinung gebildet zu haben, dass das Ändern sowohl der tatsächlichen als auch der rechtlichen Umstände zu berücksichtigen ist und zu beurteilen ist, ob von diesen Änderungen ausgehend die Stattgabe der Verpflichtungsklage mit dem Zeitpunktes der Fällung des Urteils möglich wäre oder nicht. Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Bei der Verpflichtungsklage ist auch § 158 Abs. 2 1. Satz HKMS klarer zu verstehen und anzuwenden, die besagt, dass die Umstände mit dem Stand des Zeitpunktes der Fällung des Urteils festgestellt werden.

3. Weitere Umstände, die die Beurteilung der Zulassung oder Begründetheit der Aufhebungsklage beeinflussen

3.1. Wenn das Ziel des Erhebers der Aufhebungsklage nicht mehr erreichbar ist

Neben den Fällen, in denen die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes endet oder sich die zu erteilende Beurteilung seiner Rechtmäßigkeit aufgrund der späteren Änderung von rechtlichen oder tatsächlichen Umständen ändert, können nach der estnischen Rechtsprechung auch andere Ereignisse die inhaltliche Prüfung oder die Stattgabe der Aufhebungsklage verhindern. Nach diesem Ansatz hängt das Stattgeben der Aufhebungsklage nicht vollständig davon ab, ob der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig oder rechtmäßig ist. Man hat festgestellt, dass der Aufhebungsklage auch dann stattgegeben werden kann, wenn das Endziel des Klägers nicht mehr erreichbar ist. D. h. die Aufhebung des Verwaltungsaktes wäre an und für sich wohl möglich, aber im Allgemeinen würde das nicht mehr zum Erreichen des Endziels des Klägers beitragen und das Aufheben des Verwaltungsaktes kann deshalb unterbleiben. Diesen Ansatz hat man in Situationen angewandt, in denen sich das Ziel des Klägers nicht nur mit der Aufhebung beschränkt. Die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes bildet dann nur eine Voraussetzung beim Erreichen des Endziels des Klägers. In der Regel bedeutet es, dass der Wunsch des Klägers ist, dass nach dem Aufheben des Verwaltungsaktes das Rückgängigmachen des Vollziehens vom Verwaltungsakt und die Vornahme bestimmter Handlungen oder die Erteilung von weiteren Verwaltungsakten erfolgen. Der Grund der Nichtaufhebung des Verwaltungsaktes ist aber eben, dass so ein Rückgängigmachen des Vollziehens vom Verwaltungsakt oder das Erlassen neuer Akte oder die Vornahme von Handlungen nach der Ansicht des Gerichtes nicht mehr möglich ist. Der zweite gemeinsame Merkmal ist auch, dass im Falle der Nichtstattgabe der Aufhebungsklage auch als „Ersatz“ der Anspruch des Klägers auf eine Schadenserstattung zugegeben wird.

3.1.1. Vergabeverfahren und andere Ausschreibungen

So eine Situation entsteht in Rücksicht auf die Rechtsprechung besonders oft im Falle unterschiedlicher Ausschreibungen. Unter ihnen ist offensichtlich das verbreitetste Beispiel das Vergabeverfahren. Estnische HKMS legt im Vergabeverfahren den Zuständigkeiten des Gerichtes beim Lösen der Klage im Vergleich zu üblichen Verwaltungssachen konkrete Beschränkungen fest. Das Aufheben des wirksamen Vergabevertrages ist verboten; die Unwirksamkeit des Vergabevertrages kann nur dann festgestellt werden, wenn er aufgrund eines im Gesetz über das öffentliche Auftragswesen genannten Grundes unwirksam ist; auch ist verboten, einen die Grundlage des Vergabevertrages bildenden Verwaltungsakt aufzuheben, wenn der Auftragnehmer einen wirksamen Vergabevertrag abgeschlossen hat (§ 267 Abs. 3–4 HKMS). Festzuhalten ist, dass

obwohl die Richtlinie 89/665/EWG (geändert durch die Richtlinie 2007/66/EG) im Vergabeverfahren tatsächlich den im Vergabeverfahren anzuwendenden Rechtsmitteln bestimmte Anforderungen stellt, werden die Rechtsmittel durch die Richtlinie gar nicht so streng eingeschränkt. So fordert beispielsweise die Richtlinie im Unterschied zu § 267 Abs. 4 HKMS nicht, dass der die Grundlage des Vergabevertrages bildende Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden darf. Diese Möglichkeit wird im Artikel 2 Abs. 7 der Richtlinie nur als eine Alternative des Mitgliedstaates nicht als eine Pflicht festgehalten. Obwohl solche Regelungen – dass der die Grundlage des Vergabevertrages bildende Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden kann – auch in anderen Staaten eingeführt worden sind, ist der Verfasser der Arbeit in der Notwendigkeit dieser Regelung nicht überzeugt. Die zum Begründen dieser Bestimmung vorgetragenen Erwägungen sind eben nicht so überzeugend und überwiegen negative Auswirkungen dieser Lösung nicht. So hat man vorgebracht, dass im Falle eines abgeschlossenen Vergabevertrages durch das Nichtaufheben des die Grundlage des Vertrages bildenden Verwaltungsaktes vertragliche Beziehungen von Parteien und das Erfüllen des Vertrages sowie das öffentliche Interesse am Erfüllen des Vertrages geschützt werden. Man hat auch betont, dass das Ziel des Vergaberechts ist, eher den Wettbewerb als Ganzes zu schützen und es sich nicht auf Rechte eines Einzelnen konzentriert sowie einem Anbieter keine subjektiven Rechte einräumt, folglich sei das Finden des besten Anbieters nicht ausschlaggebend, wenn deswegen der Vergabevertrag nicht abgeschlossen oder der Vertragsabschluss erheblich verschoben wird. Obwohl diese Begründungen beachtlich sind, ist der Verfasser der Arbeit nicht bereit zu akzeptieren, dass sie vollständig die durch HKMS gewählte Lösung rechtfertigen. Es fällt schwer die Meinung zu teilen, dass der Schutz von subjektiven Rechten in Vergabestreitigkeiten nicht von Bedeutung ist. Das Beilegen von Vergabestreitigkeiten unterliegt dem Verwaltungsgericht. § 2 Abs. 1 HKMS besagt, dass die Aufgabe des Verwaltungsgerichtsverfahrens vor allem der Schutz der Rechte von Personen vor der rechtswidrigen Tätigkeit bei der Ausübung der Exekutive ist. Folglich wenn die Streitigkeit dem Verwaltungsgericht unterliegt, muss das Ziel der Schutz von subjektiven Rechten sein und dieser Rechtsschutz muss vom Grundsatz des Anrufens des Gerichtes (§ 15 Abs. 1 Grundgesetz der Republik Estland (PS)) ausgehend effektiv sein. Das Schaffen eines rechtswidrigen Wettbewerbsvorteils einer Dritten verletzt die in § 31 Abs. 1 PS festgehaltene unternehmerische Freiheit und kann den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen. Und obwohl es richtig ist, dass die erfolgreiche Anfechtung des Vergabeverfahrens das Erhalten einer notwendigen Sache oder Leistung verschieben kann, was nicht besonders gut mit öffentlichen Interessen im Einklang stehen sollte, kann von der Situation abhängig trotzdem das Durchführen eines neuen Vergabeverfahrens besser den öffentlichen Interessen entsprechen, wenn das Abfinden mit dem vorläufigen rechtswidrigen Vergabevertrag bedeutet, dass für die Sache oder Leistung ein unangemessen hoher Preis gezahlt werden muss. Auch kann beim Fortbestehen des rechtswidrigen Vergabevertrages das Verhindern des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen sowie die

Marktverzerrung fortwähren. Zur Lösung des Problems der Erhebung von böswilligen Klagen können andere Lösungen überlegt werden.

Man kann die Möglichkeit, dass im Falle der Nichtaufhebung des Verwaltungsaktes der Kläger nach § 267 Abs. 4 HKMS die Erstattung der Schäden verlangen kann, für kein besonders effektives Rechtsmittel gehalten werden. Es ist äußerst schwer festzustellen, wer im Vergabeverfahren den Zuschlag bekommen hätte, wenn man den rechtswidrigen Verwaltungsakt nicht erlassen und den Vertrag nicht abgeschlossen hätte. Noch komplizierter ist zu ermitteln, wie hoch ist der Schaden, der dieser Person entstanden ist, und außerdem in Rücksicht auf die bisherige estnische Rechtsprechung ist gar nicht sicher, wie erfolgreich die Erstattungsklage des entgangenen Gewinnes sein würde. Nämlich hat der Staatsgerichtshof festgehalten, wenn im Vergabeverfahren die Verfahrensvorschriften verletzt wurden, hat die erste Person, die den Zuschlag nicht erhalten hat, die Möglichkeit nur die Erstattung der durch das Misslingen der Teilnahme am Vergabeverfahren nutzlos gewordenen Ausgaben bzw. den sogenannten Vertrauensschaden geltend zu machen, weil das Schutzziel von Verfahrensansprüchen nicht das Gewährleisten der Möglichkeit des Erzielens vom Gewinn sei.

Aus Obengenannten geht hervor, dass es Argumente sowohl für als auch gegen die Nichtaufhebung des Verwaltungsaktes nach dem Abschluss des wirksamen Vergabevertrages im Vergabeverfahren gibt. Die Ziele und Umfangsbeschränkungen dieser Arbeit ermöglichten nicht maximal in Themen von Rechtsschutzmitteln im Vergabeverfahren einzugehen, aber auch das Beschriebene ist für den Autor der Arbeit ausreichend, um an durch HKMS gewählte Einschränkungen des effektiven Rechtsschutzes zu zweifeln (vor allem § 267 Abs. 4 HKMS).

Auch in anderen Situationen, in denen die Exekutive als Ergebnis des Vergabeverfahrens einen Zuschlag erteilt und schon den Vertrag abgeschlossen hat, ist die Tendenz zu beobachten, dass man sich eher verneinend zur Aufhebung des Verwaltungsaktes, zur Feststellung der Unwirksamkeit des aufgrund dieses Verwaltungsaktes abgeschlossenen Vertrages sowie zum Rückgängigmachen des Vertrages verhält. Anfangs, in Jahren 2001–2002, war der Staatsgerichtshof zu dieser Lösung eher positiv eingestellt, und das auch in Situationen, in denen das Rückgängigmachen des Verwaltungsaktes und Vertrages kompliziert war. Später begann man so eine Lösung eher zu vermeiden und man vertrat die Meinung, wenn der den Zuschlag erteilende Verwaltungsakt schon vollzogen ist (d. h. der Vertrag schon abgeschlossen ist), seine Aufhebung nicht mehr möglich ist, weil der Kläger seinen Ziel nicht mehr erreichen würde (Rückgängigmachen des Vergabeverfahrens und Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens). Der Verfasser der Arbeit gibt zu, dass in einigen Fällen – zum Beispiel aus Rechtsnormen für die Durchführung des Vergabeverfahrens – bestimmte zeitliche Grenzen hervorgehen, die bis zum Zeitpunkt der Fällung des Urteils vergangen sind o. ä., kann das Rückgängigmachen des Vergabeverfahrens unmöglich sein. Auch kann das Unterlassen des Rückgängigmachens des Vergabeverfahrens durch sehr starkes öffentliches Interesse oder der

Schutzbedarf der Rechte von Dritten gerechtfertigt werden. Aber in Fällen, in denen das nicht der Fall ist, bleibt der Autor der Arbeit grundsätzlich bei seinen oben genannten Standpunkten bezüglich der in Sachen des Vergabeverfahrens gewählten Lösung, wenn die Handlungsgrenzen des Gerichtes eng sind. Zusätzlich kann darauf hingewiesen werden, wenn in allen Vergabesituationen begonnen wird, die Vergabeergebnisse unbegründet intensiv zu schützen, kann das verursachen, dass in solchen Sachen das Anrufen des Verwaltungsgerichtes inhaltlich sinnlos würde. Der Kläger würde vom Verwaltungsgericht keinen gewünschten Rechtsschutz mehr erhalten. Das wäre möglich nur im Falle, wenn es rechtzeitig gelingen würde, die Anwendung des angemessenen vorläufigen Rechtsschutzes zu erreichen. Auch versetzt so ein Ansatz den Kläger in eine schwere Situation, der beim Anfechten der im Vergabeverfahren gefassten Beschlüsse nicht einfach seine Erfolgsaussichten vorhersehen kann, weil nicht bekannt ist, ob das Gericht seiner sonst begründeten Klage nicht stattgibt, indem es auf die Ungmöglichkeit des Erreichens vom Ziel verweist. Das Obengenannte bedeutet nicht, dass der Verfasser der Arbeit den Grundsatz *fiat justitia et pereat mundus* befürworten würde. Der Autor ist nur der Ansicht, dass in erwähnten Sachen ein Ansatz gebildet wurde, der unverhältnismäßig im Widerspruch zum Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes steht.

3.1.2. Weitere Änderungen von Umständen

Die Stattgabe der Aufhebungsklage kann zusätzlich auch in anderen Situationen unmöglich werden. Beispielsweise hat man in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes den Standpunkt gebildet, dass die Stattgabe der Klage zur Aufhebung eines ablehnendes Verwaltungsaktes unmöglich wird, wenn klar ist, dass das Stattgeben der mit der Aufhebungsklage untrennbar verbundenen Verpflichtungsklage wegen neuer Umstände unmöglich ist. Bei Sachen solcher Art ist aber wichtig zu berücksichtigen, dass diese anderen Umstände, die auf dem ersten Blick das Erreichen des Zieles der Aufhebungsklage verhindern können, in bestimmten Fällen entfallen können und folglich ist danach das Lösen und Stattgeben der Aufhebungsklage wieder möglich. Aus diesem Grunde darf man in solchen Situationen die sogenannte „Unmöglichkeit des Erreichens des Ziels“ als Grundlage der Nichtstattgabe der Klage nicht oberflächlich behandeln.

3.2. Unbegründetheit der Aufhebungsklage, die erheblich später nach der Erlassung des Verwaltungsaktes eingereicht wurde

Ein eigenartiger Ansatz in Estland ist für den Fall ausgebildet worden, wenn die Aufhebungsklage dem Verwaltungsgericht erheblich später eingereicht wird, als der angefochtene Verwaltungsakt erlassen wurde oder er in Kraft getreten ist. Das ist möglich beispielsweise, wenn der Kläger über den Verwaltungsakt erheblich später erfahren hat, als dieser dem Adressaten des Verwaltungsaktes verkündet wurde. Auch ist es möglich, im Falle der Wiedereinsetzung der

Klagerfrist. In solchen Fällen können vom Inkrafttreten des Verwaltungsaktes und seiner Verkündung dem Adressaten bis zur Einreichung der Klage viel mehr als 30 Tage vergangen sein, die nach § 46 Abs. 1 HKMS eine allgemeine Frist für das Einlegen der Aufhebungsklage bildet.

Der Staatsgerichtshof hat für diese Situation einen neuartigen Ansatz gebildet, indem er festgehalten hat, wenn die Klage vom Erlassen des Verwaltungsaktes erheblich später eingelegt worden ist, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Grundsätzen des effektiven Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit gefunden werden muss. In solchen Situationen muss das Gericht beim Behandeln der Aufhebungsklage wagen, ob das Recht des Klägers die Aufhebung des Verwaltungsaktes zu verlangen, die eventuelle rechtmäßige Erwartung der Dritten überwiegt, dass der Verwaltungsakt bestehen bleibt. Wenn der Verwaltungsakt aus diesen Gründen nicht aufgehoben wird, muss dieser aber für rechtswidrig erklärt werden, um den Kläger das Geltendmachen des Anspruches auf Ersatz des durch diesen Verwaltungsakt verursachten Schadens zu vereinfachen. Dieser Standpunkt des Staatsgerichtshofes wurde auch schnell ins Gesetz übernommen. Nämlich wurde in § 3 Abs. 3 Nr. 2 Staatshaftungsgesetz (RVastS) bestimmt, dass der Verwaltungsakt unaufgehoben bleiben kann, wenn der Anspruch auf Aufhebung erheblich später vom Zeitpunkt des Verkündens des Verwaltungsaktes dem Adressaten eingelegt wurde und das Aufheben die rechtmäßige Erwartung der Dritten verletzen kann.

Dieser aus der Rechtsprechung übernommene und in RVastS übertragene Ansatz kann krisiert werden. Inhaltlich bedeutet das, wenn zwischen dem Erlassen des Verwaltungsaktes und dem Einreichen der Klage eine etwas längere Periode lag, muss der Kläger zum Erreichen seines Ziels – zum Erreichen seiner gesetzlich geschützten Rechte durch ein Gerichtsverfahren – zwei Etappen durchlaufen: erstens muss er in Grenzen der Klagerfrist passen oder die Wiedereinsetzung der Klagerfrist erreichen und danach wird noch überprüft, ob trotzdem der Klage wegen der rechtmäßigen Erwartung der Dritten nicht stattzugeben ist. Die Anforderung so einer zusätzlichen Überprüfung geht keinesfalls aus HKMS hervor. HKMS geht doch von der Logik aus, wenn über die Aufhebungsklage der Person ein Verfahren eingeleitet worden ist und die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes und das Verletzen von Rechten der Person festgestellt werden, dann ist der Klage stattzugeben. Hier kann auch ein Widerspruch mit in § 15 PS festgehaltenen Recht vom Jedermann, sich an ein Gericht zu wenden, gesehen werden, weil auf den Weg der Person, die ihr Recht das Gericht anzurufen rechtmäßig ausgeübt hat und die einen Anspruch auf Aufhebung des Verwaltungsaktes hat, ein zusätzliches Hindernis gelegt wird.

An und für sich muss zugegeben werden, dass die Situation des Adressaten des Verwaltungsaktes nicht zu beneiden ist, wenn der für ihn vorteilhafte Verwaltungsakt von seinem Inkrafttreten erheblich später angefochten wird und wegen eines Fehlers der Behörde (Anfechtungsberechtigte wurden nicht einbezogen oder sie wurden über den Verwaltungsakt nicht informiert) die Klage für fristgerecht gehalten oder die Klagerfrist wiedereingesetzt wird. Die Lösung könnte aber statt des Nichtaufhebens des Verwaltungsaktes und der Erstattung

des Schadens dem Kläger, sondern umgekehrt sein – das Aufheben des Verwaltungsaktes und die Erstattung des Schadens der begünstigten Person. Weil im letzten Fall nur vor allem der aus dem Vertrauen am Fortbestehen des Verwaltungsaktes hervorgehende Schaden in Frage kommen würde, auch wäre diese Lösung wahrscheinlich oft auch billiger. Nach Angaben des Verfassers der Arbeit hat weder dieser Grundsatz noch die Bestimmung von § 3 Abs. 3 Nr. 2 RVastS in der Rechtsprechung aus guten Gründen praktisch keine Anwendung gefunden.

Teil II.

Verfahrensrechtliche Folgen des Vergehens der Zeit oder der gänderten Umständen

In vorangegangenen Kapiteln wurde behandelt, wie die vom Erlassen des Verwaltungsaktes oder Ausführen der Handlung vergangene Zeit oder die während dieser Zeit stattgefundenen Ereignisse die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage beeinflussen können. Folgend wird erläutert, welche konkreten prozeßrechtlichen Folgen wegen dieser Umstände entstehen. Insbesondere ist zu erklären, welche Umstände nur den Inhalt des Gerichtsurteils beeinflussen und welche Änderungen die Sachentscheidung in der Streitigkeit überhaupt ausschließen. Außerdem kann der zeitliche Faktor das Vornehmen zusätzlichen Verfahrenshandlungen bedingen.

4. Entscheidungsform: Urteil oder Beschluss

4.1. Urteil

Nach der estnischen Rechtsprechung verhindern das Vergehen der Zeit und dabei stattgefundenere Ereignisse in der Regel die Sachentscheidung weder bei Aufhebungsklage noch im Falle der Verpflichtungsklage nicht. Noch seltener sind Fälle, in denen die Änderungen für den Kläger günstig sind und nachträglich eine Grundlage für die Stattgabe einer zuerst unbegründeten Klage schaffen. In meisten Fällen führen das Vergehen der Zeit oder die während dieser Zeit vorkommenen Ereignisse zur Abweisung der Klage. So hat man allgemein in allen vorher beschriebenen Fällen der Klage nicht stattgegeben: Wenn sich der Verwaltungsakt erledigt, wenn die in der Verpflichtungsklage geforderte Handlung nicht mehr vollzogen werden kann, wenn das Ziel des Klägers nicht erreicht werden kann oder wenn die Klage erheblich später vom Erlassen des Verwaltungsaktes eingereicht worden ist.

4.2. Verwerfung oder Abweisung einer unzulässigen Klage durch Beschluss

Nach § 121 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HKMS kann die Klage schon vor dem Einleiten des Verfahrens verworfen werden, wenn der Kläger in der Sache offensichtlich kein Klagerecht hat oder wenn mit der Klage das Klageziel nicht erreicht werden kann. Nach § 151 Abs. 2 Nr. 1 HKMS kann die Klage unter denselben Grundlagen abgewiesen werden, wenn diese Grundlagen nach dem Einleiten des Verfahrens ersichtlich werden.

Das Vergehen der Zeit und vor allem die im Laufe dieser Zeit stattgefundenen Ereignisse können dazu führen, dass das Klagerecht der Person erlischt oder das Erreichen ihres Ziels unmöglich wird. Vor allem tritt diese Möglichkeit im Falle der Erledigung des Verwaltungsaktes auf. Zum Beispiel wenn der Person eine Anordnung zum Abreißen des Gebäudes erlassen wurde, aber das Gebäude danach im Brand völlig vernichtet wird, ist das Erfüllen der Anordnung unmöglich geworden und die Person hat keinen Bedarf, sie anzufechten. In Rücksicht darauf ist der Standpunkt des Staatsgerichtshofes fraglich, wenn die Person ein Klagerecht zum Zeitpunkt der Klageerhebung hat, es wegen folgender Ereignisse nicht entfallen kann.

Gleichzeitig kann die Erledigung des Verwaltungsaktes die Unmöglichkeit des Erreichens des Ziels vom Kläger herbeiführen. Wenn der Kläger z. B. an einem bestimmten Datum eine öffentliche Versammlung durchführen wollte, diese aber untersagt wurde und das Datum im Laufe des Gerichtsverfahrens vergangen ist, kann der Kläger sein Ziel (das Durchführen der Versammlung) nicht mehr erreichen.

Beim Verwerfung oder Abweisung der Klage durch Beschluss in diesen Fällen ist positiv, dass dadurch Ressourcen vom Gericht und von der Verfahrenspartei eingespart werden, weil der voraussichtlich längste und auch teuerste Teil des Gerichtsverfahrens – das inhaltliche Behandeln der Sache – entfällt. Andererseits muss man mit der Verwerfung oder Abweisung der Klage in dieser Situation vorsichtig sein, weil das Feststellen von entsprechenden Voraussetzungen (z. B. ob der Verwaltungsakt erledigt ist oder nicht) manchmal auch sehr kompliziert sein kann. Begründet hat der Staatsgerichtshof betont, dass in einer unklaren Situation das Eröffnen des Verfahrens über die Klage und das ausführlichere Analysieren der Frage zu bevorzugen ist.

Nach dem estnischen Recht hat die Verwerfung oder Abweisung der Klage durch Beschluss in dieser Situation zwei ganz wichtige Mängel. Erstens sieht HKMS in dieser Situation für die Person keine Möglichkeit für das Übergehen auf die Feststellungsklage vor. Diese Möglichkeit beschränkt sich nur mit dem Fall, wenn über die Klage ein Verfahren eingeleitet wird, aber danach das Verfahren eingestellt wird (§ 152 Abs. 2 HKMS). Gleichzeitig ist nicht ausgeschlossen, dass die Feststellungsklage an und für sich für den Schutz der Rechte des Klägers erforderlich wäre und in diesem Fall muss der Kläger mit einem Gerichtsverfahren neu beginnen. Zweitens hätte der Kläger im Falle der Verwerfung oder Abweisens der Klage in keinem Fall ein Recht auf den Ersatz von Verfahrenskosten. Diese Möglichkeit besteht aber, wenn das Verfahren

aufgrund § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS eingestellt wird, weil der in der Klage angefochtene Verwaltungsakt durch die Behörde aufgehoben wurde oder die in der Klage beantragte Handlung vollzogen wurde, und das durch das Geltendmachen des Anspruchs bedingt wurde (§ 108 Abs. 6 HKMS). Auch diese Tatsachen weisen darauf hin, dass das Gericht die Verwerfung oder Abweisung der Klage nicht leicht nehmen dürfte und vor dem Fassen des entsprechenden Beschlusses auch negative Aspekte dieser Lösung berücksichtigt werden müssten. Auch diese Argumente können einen Grund bilden, warum man mit dem inhaltlichen Lösen der Klage weitergeht.

4.3.Einstellung des Verfahrens

Aus HKMS geht hervor, dass man mindestens in bestimmten Teilen des Gesetzes bewußt die Möglichkeit berücksichtigt hat, dass im Laufe der Zeit gewisse Änderungen stattfinden können, welche die Stattgabeg der Klage für unmöglich machen. Für solche Fälle wird das Einstellen des Verfahrens vorgesehen. Aus HKMS können folgende Ereignisse hervorgehoben werden, bei denen das Verfahren in der Regel einzustellen ist: Der Kläger zieht die Klage zurück oder schließt einen Vergleich ab; der angefochtene Verwaltungsakt ist durch die Behörde aufgehoben oder der geforderte Verwaltungsakt ist erlassen oder die geforderte Handlung vollzogen worden; die Verfahrenspartei stirbt oder wird aufgelöst (§ 152 Abs. 1 Nr. 3–5 HKMS).

Aufgrund des Obengenannten ist klar, dass in Rücksicht auf die Konkretheit dieser Grundlagen sie unzureichend sind und sie auf keinen Fall alle Ereignisse abdecken, die im Laufe der Zeit eintreten können und aus irgendeinem Grund das Lösen oder Stattgeben der Klage für unmöglich machen können. Offensichtlich kann man unter die in § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS genannte Grundlage – Aufhebung von Verwaltungsaktes durch die Behörde – auch diese Fälle einordnen, die in der Rechtsprechung für Aufhebung des Verwaltungsaktes durch die Behörde gehalten wurden, das bedeutet wenn eine konkludente Aufhebung des Verwaltungsaktes stattfindet, unter dem Schild des Veränderns des Verwaltungsaktes der Verwaltungsakt im materiellen Sinne aufgehoben wird, der aufgrund eines Sondergesetzes erlassene Verwaltungsakt von seiner Wirksamkeit mit der Aufhebung des früheren Verwaltungsaktes gleich ist oder der Verwaltungsakt in einem anderen Gerichtsverfahren aufgehoben worden ist. Es wäre aber richtig, diese Folge auch in anderen Fällen der Erledigung des Verwaltungsaktes anzuwenden, denn im Falle der Erledigung des Verwaltungsaktes hat er beim fortwährenden Anfechten dieselbe Folgen wie, wenn der Verwaltungsakt rückwirkend durch die Behörde aufgehoben wäre – der Verwaltungsakt verletzt die Rechte der Person nicht mehr und seine Aufhebung ist für die Person aus keinem Aspekt mehr erforderlich. Heute ist es offensichtlich möglich, § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS erweiternd auszulegen und sie auch auf andere Fälle der Erledigung des Verwaltungsaktes anzuwenden, aber das ist nur eine Notlösung. Im Interesse der Normenklarheit und Normverständlichkeit

wäre es vom Gesetzgeber vernünftig, diesen Mangel zu beseitigen und in § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS eindeutig zu bestimmen, dass eine Grundlage für die Einstellung des Verfahrens auch die Situation bildet, in der der Verwaltungsakt erledigt ist.

Das deutsche Recht sieht als Grundlage für das Einstellen der Aufhebungsklage auch die Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache vor. In diesem Fall wird für den Kläger das Fortsetzen des Verfahrens der Klage sinnlos oder die Klage wird nachher unzulässig oder unbegründet. Die meisten in der deutschen juristischen Fachliteratur geführten entsprechenden Beispiele könnten als Erledigung des Verwaltungsaktes oder als vorher aufgezählte Grundlagen von § 152 Abs. 1 Nr. 3–5 HKMS eingeordnet werden. Doch kann es im Falle vom Zusammentreffen geeigneter Umstände weitere Grundlagen geben, die das Stattgeben der Aufhebungsklage für unmöglich machen. Aus der estnischen Rechtsprechung eignen sich für entsprechende Beispiele Situationen, in denen als Ergebnis unterschiedlicher Ereignisse das Erreichen des Ziels der Aufhebungsklage ausgeschlossen ist. Doch sieht der Verfasser der Arbeit hier keinen Bedarf auch in diesem Fall separat für ein Institut der Einstellung des Verfahrens. Berücksichtigt man, dass solche Fälle offensichtlich eher selten auftreten und gleichzeitig es sich wahrscheinlich um eine Frage handelt, die ausführlich behandelt werden muss, kann es doch angemessener sein, die Klage durch ein Urteil zu lösen, indem bei Bedarf der Klage nicht stattgegeben wird, d. h. wie man bis heute verfahren hat.

Bezüglich der Verpflichtungsklage bestimmt § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS, dass das Verfahren eingestellt wird, wenn der in der Klage verlangte Verwaltungsakt erlassen oder die entsprechende Handlung vollzogen ist. Ähnlich mit der Aufhebungsklage kann auch bei der Verpflichtungsklage die Frage gestellt werden, ob es vom zeitlichen Faktor ausgehend auch andere Grundlagen für das Einstellen des Verfahrens geben kann, die nicht direkt unter das Erlassen des geforderten Verwaltungsaktes oder das Vollziehen der entsprechenden Handlung fallen. Durch die estnische Rechtsprechung wird das direkt nicht belegt. Im Falle des Auftretens einer typischen Grundlage, die das Stattgeben der Verpflichtungsklage für unmöglich macht, – rechtliche oder tatsächliche Umstände ändern sich so, dass die Verpflichtungsklage zum Zeitpunkt des Verpflichtens nicht mehr erfüllt werden kann (z. B. der Inhaftierte, der gegen die JVA eine Verpflichtungsklage eingelegt hat, wird entlassen) – hat man in der bisherigen Rechtsprechung der Klage nicht stattgegeben. Im deutschen Recht spricht man in einem solchen Fall über die Erledigung der Verpflichtungsklage, mit der auch das Einstellen des Verfahrens nach § 161 Abs. 2 VwGO einhergeht. Eventuell könnte man auch im estnischen Recht die Grundlagen des Einstellens des Verfahrens der Verpflichtungsklage erweitern, weil die heutige Lösung, in der die Verpflichtungsklage immer inhaltlich gelöst werden muss, das heißt unter anderem auch dann, wenn es offensichtlich ist, dass der Verpflichtungsklage wegen des Änderns von Umständen sowieso nicht stattgegeben werden könnte, kann aufgrund des Verschwendens von Ressourcen des Gerichtes und der Verfahrenspartei nicht angemessen sein.

5. Fortsetzungsfeststellungsklage

Nach § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS wird das Gerichtsverfahren eingestellt, wenn der in der Klage angefochtene Verwaltungsakt durch die Behörde aufgehoben wurde oder der in der Klage verlangte Verwaltungsakt erlassen oder die verlangte Handlung vollzogen ist. Absatz 2 desselben Paragraphen besagt, dass in diesem Fall das Gericht das Verfahren nicht einstellt, sondern es setzt das Verfahren zum Feststellen der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes oder zum Feststellen der Rechtswidrigkeit des Nichterlassens des Verwaltungsaktes oder der Unterlassung der Handlung fort, wenn das zum Schutz der Rechte des Klägers erforderlich ist und der Kläger das beantragt. Ähnlich ist die Regelung nach § 113 Abs. 1 4. Satz VwGO. Aber wenn § 152 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 HKMS den Übergang von der Aufhebungsklage auf die Feststellungsklage nur im Fall ermöglichen, wenn der Verwaltungsakt durch die Behörde aufgehoben wurde, dann § 113 Abs. 1 4. Satz VwGO ermöglicht das auch in Fällen, in denen der Verwaltungsakt sich in einer anderen Weise erledigt hat. Wie oben erwähnt, müsste § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS erweiternd ausgelegt werden und das Verfahren sollte auch in anderen Situationen eingestellt werden, in denen ein mit der behördlichen Aufhebung des Verwaltungsaktes vergleichbarer Zustand stattfindet oder bei der Erledigung des Verwaltungsaktes in einer anderen Weise. Entsprechend erweiterte Auslegung von § 152 Abs. 2 HKMS ist ebenso in der Frage des Überganges auf die Feststellungsklage möglich und erforderlich. In allen diesen Fällen, in denen das Einstellen des Verfahrens für möglich gehalten wird, muss die Person auch die Möglichkeit zum Übergang auf die Feststellungsklage haben.

5.1. Rechtsschutzbedarf

Nach § 152 Abs. 2 HKMS ist die Voraussetzung, dass die Person auf die Feststellungsklage übergehen kann, das es für den Schutz der Rechte des Klägers erforderlich wäre. Obwohl nach § 113 Abs. 1 4. Satz VwGO die Voraussetzung für den Übergang auf die Feststellungsklage ein bestehendes berechtigtes Interesse ist, scheinen die Voraussetzungen für den Übergang auf die Feststellungsklage in der Rechtsprechung und juristischen Fachliteratur beider Länder größtenteils doch übereinzustimmen. Anerkannt wird der Übergang auf die Feststellungsklage, wenn die Person vorhat, einen Anspruch auf die Schadenserstattung geltend zu machen, außer im Falle, wenn der Anspruch zum Erstaten des Schadens offensichtlich aussichtslos ist. Auch kann der Übergang auf die Feststellungsklage unter rehabilitierenden oder präventiven Zielen zulässig sein. Aber eben bezüglich des Letztgenannten kann die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes kritisiert werden. Nämlich vertritt der Verfasser der Arbeit die Ansicht, dass die Einstellung des Staatsgerichtshofes zum Einlegen der Feststellungsklage unter präventiven Zielen zu günstig gewesen ist, indem er sogar gemeint hat, dass auch dann der Feststellungsklage stattzugeben und die Rechtswidrigkeit festzustellen sind, wenn der Beklagte zugibt,

dass er die geltenden Rechtsvorschriften verletzt hat und es eigentlich unter den Parteien darüber keinen Streit mehr gibt. Diese Rechtsprechung ist unbegründet weit. Wenn es sich um eine rechtlich eindeutige Situation handelt (z. B. ist klar, dass der Beklagte die für das Lösen eines Einspruches vorgeschriebene Frist überschritten hat und der Beklagte das nicht beschreitet), würde das Feststellen der Rechtswidrigkeit dieser Handlung dem Kläger keinen Vorteil verschaffen, weil es keinen Streit darüber gibt, ob das Verletzten stattgefunden hat. Das würde aber unnötig Ressourcen der Gerichte und des Beklagten verschwenden.

5.2. Notwendigkeit des Standpunktes des Klägers beim Übergang auf die Feststellungsklage

Im Hintergrund der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ist heute die Frage unklar, ob in solchen Situationen, in denen der Übergang auf die Feststellungsklage in den in § 152 Abs. 2 HKMS nicht geregelt Fällen erfolgt (z. B. bei der Erledigung des Verwaltungsaktes unter einer anderen Grundlage als behördliche Aufhebung des Verwaltungsaktes), nach dem Standpunkt des Klägers in der Frage des Überganges auf die Feststellungsklage gefragt werden muss. Nämlich obwohl nach § 152 Abs. 2 HKMS es für den Übergang auf die Feststellungsklage des Antrages des Klägers bedarf, hat der Staatsgerichtshof den Übergang außerhalb der in § 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS geregelten Situation (behördliche Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes oder Erlassung des gewünschten Verwaltungsaktes oder Vollziehen der gewünschten Handlung) doch etwas anders behandelt. In der früheren Rechtsprechung hat man die Meinung vertreten, dass vom Kläger in jeder Situation, in der die Stattgabe der ursprünglich eingelegten Aufhebungs- oder Verpflichtungsklage unmöglich geworden ist, eine Meinung eingeholt werden muss, und das Gericht darf ohne Einholung der Ansicht des Klägers von der Aufhebungsklage auf die Feststellungsklage nicht übergehen. Da hat aber der Staatsgerichtshof in einer ganz anderen Situation es für nötig gehalten, seine bisherige Praxis zu ändern. Sie wurde in der Situation verändert, in welcher der Staatsgerichtshof gemeint hat, dass der Verwaltungsakt wohl mangelhaft begründet und folglich formal rechtswidrig ist, aber letztlich materiell doch rechtmäßig ist und nicht aufzuheben ist. Der Staatsgerichtshof hat aber es für nötig gehalten, die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes in der Resolution der Entscheidung festzustellen. Aus dieser Sache kann gefolgert werden, dass die bisherige Praxis vollständig verändert wird und beim Übergang von der Aufhebungsklage auf die Feststellungsklage es keines Einholens der Meinung des Klägers mehr bedarf. Nach der Ansicht des Autors der Arbeit ist die Richtigkeit dieser Praxisänderung – mindestens auf die in früheren Lösungen behandelten Situation erweitert – zweifelhaft. In früheren Lösungen ging es um die Situation, wenn das Gericht den Übergang von der Aufhebungsklage auf die Feststellungsklage deshalb für nötig gehalten hat, weil nach der Ansicht des Gerichtes in der geänderten Situation das Stattgeben der Aufhebungsklage nicht mehr möglich war

oder das Aufheben des angefochtenen Verwaltungsaktes im Verwaltungsgericht durch eine rechtmäßige Erwartung der Dritten verhindert wurde. Dagegen in der letzten Lösung, in der die bisherige Praxis verändert wurde, ging es um die Situation, in welcher der Staatsgerichtshof die Fehlerhaftigkeit von Begründungen des angefochtenen Verwaltungsaktes zugegeben hat und den Verwaltungsakt deshalb für rechtswidrig erklärt hat, aber er der Aufhebungsklage nicht stattgegeben hat, weil er den Verwaltungsakt inhaltlich für rechtmäßig gehalten hat. Es geht um völlig unterschiedliche Situationen und für das Verändern der früheren Praxis gab es keinen Bedarf.

5.3. Voraussetzungen für die Stattgabe der Feststellungsklage

Strittig ist, ob beim Übergang auf die Feststellungsklage der Feststellungsklage immer stattzugeben wäre, wenn der Verwaltungsakt in irgendeinem Teil rechtswidrig ist, beispielsweise wegen eines geringfügigen Form- oder Verfahrensfehlers. Oder könnte in diesem Fall als Grundlage der Stattgabe der Feststellungsklage nur ein Mangel desselben Ernsthaftgrades dienen, der das Aufheben des Verwaltungsaktes bedingt hätte. In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes geht man von der ersten Variante aus. Der Verfasser der Arbeit ist davon nicht überzeugt, denn in solchem Fall würde der Kläger durch den Übergang auf die Feststellungsklage in eine bessere Lage versetzt – im Falle eines geringfügigen Form- oder Verfahrensfehlers hätte der Aufhebungsklage nicht stattgegeben werden müssen, aber dank des Überganges auf die Feststellungsklage wäre der Feststellungsklage nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes stattzugeben und die Person würde die Möglichkeit haben, die Verfahrenskosten im vollen Umfang erstattet zu bekommen.

6. Bedeutung geänderter Umstände bei der Durchführung des Verfahrens

Die während des Gerichtsverfahrens stattgefundenen Ereignisse können den Bedarf bedingen, Verfahrenshandlungen vorzunehmen, die sonst nicht erforderlich gewesen wären. Besonders scharf kann dieses Problem im Falle der Verpflichtungsklage entstehen.

6.1. Einbeziehen einer anderen Behörde

Eine große Anzahl von Problemen ist damit verbunden, dass beim Lösen der Verpflichtungsklage das Einbeziehen einer weiteren Behörde erforderlich ist. Nämlich können sich die Umstände so ändern, dass die Behörde, die ursprünglich verantwortlich war, das Urteil wegen der Änderung der Zuständigkeit oder anderer Gründe nicht mehr erfüllen könnte, und ein neuer Verantwortlicher müsste einbezogen werden, der das Urteil erfüllen könnte. In solchem Fall ist unklar, wie im Falle vorzugehen ist, wenn für solche Streitigkeiten

ein obligatorisches Widerspruchsverfahren vorgesehen ist, ohne das es nicht möglich ist, das Verwaltungsgericht anzurufen (§ 47 Abs. 1 HKMS). Offensichtlich wäre in so einer Situation angemessener den Standpunkt zu vertreten, dass in dieser Situation die Person gegen den Beklagten kein obligatorisches Widerspruchsverfahren durchmachen muss. Das aus dem Grunde, dass in diesem Falle sowieso Funktionen des effektiven vorgerichtlichen Widerspruchsverfahrens nicht funktionieren würden und gleichzeitig wäre damit eine Anzahl von negativen Konsequenzen verbunden (die Person müsste das Widerspruchsverfahren zwei mal durchmachen, die Klagerfrist wäre verlaufen usw.). Bei mehreren Beklagten ist auch unklar, wie erfolgt das Teilen von Verfahrenskosten – beispielsweise müssten bei der Stattgabe der Klage die Verfahrenskosten auch der neuen Behörde auferlegt werden, obwohl es nicht rechtswidrig gehandelt hat; oder müsste die Person im Falle der Nichtstattgabe der Klage die Verfahrenskosten beider Behörden tragen.

6.2. Hinzufügen eines neuen Anspruches der Klage

Weiter kann durch das Vergehen der Zeit und Änderung von Umständen der Bedarf entstehen, der Klage neue Ansprüche hinzuzufügen. Dieser Bedarf kann sowohl bei der Aufhebungs- als auch bei der Verpflichtungsklage entstehen. Das meistverbreitete Beispiel ist offensichtlich das Ergänzen der Klage durch einen Aufhebungsanspruch, wenn während des Gerichtsverfahrens im Zusammenhang mit der Streitfrage ein neuer Verwaltungsakt erlassen wird, der für den Kläger belastend ist. Das Ergänzen eines Verpflichtungsanspruches kann seltener vorkommen, aber ausgeschlossen kann das auch nicht werden, beispielsweise wenn im Laufe des Gerichtsverfahrens ein neues Ablehnen stattfindet.

Im Falle des Hinzufügens eines neuen Anspruches wird die Frage der Klagefrist durch § 49 Abs. 1 2. Satz HKMS geregelt, der bestimmt, dass wenn die Klage verändert wird, beim Überprüfen der Klagerfrist die neue Forderung als zum Zeitpunkt des Geltendmachens des ersten Anspruches als eingelegt gilt. Offensichtlich ist diese Regelung so zu verstehen, dass wenn ein nach dem Erlassen des ursprünglich angefochtenen Verwaltungsaktes erlassene Verwaltungsakt oder eine nach dem Vollziehen der ursprünglich angefochtenen Handlung ausgeführte Handlung angefochten wird, dann gilt die Klage als fristgemäß. Für den Autor der Arbeit scheint dieser Ansatz doch problematisch. So geht aus der Rechtsprechung hervor, dass die neue Forderung für fristgemäß gehalten wurde, mit welcher der während des Gerichtsverfahrens erlassene neue Verwaltungsakt angefochten wurde und von dem Erlassen dieses Verwaltungsaktes bis zur Geltendmachung der Forderung ca. 9 Monate verlaufen waren. So entsteht die Frage, ob dieser Ansatz die in § 46 Abs. 1 und 2 HKMS festgelegte Regelung der 30-tägigen Klagerfrist im Falle einer während des Gerichtsverfahrens einzulegenden Aufhebungs- oder Verpflichtungsforderung völlig sinnlos macht und warum in dieser Situation der Grundsatz der Rechtssicherheit und andere Werte nichts bedeuten, für deren Schutz die Klagerfristen festgelegt worden sind.

6.3. Obligatorisches Widerspruchsverfahren im Falle des Hinzufügens eines neuen Anspruches

Auch beim Hinzufügen eines neuen Anspruches entsteht wieder die Frage des Durchlaufens eines obligatorischen Widerspruchsverfahrens, das heißt, ist dann, wenn für das Geltendmachen so eines Anspruches ein obligatorisches Widerspruchsverfahren vorgesehen ist, für das Ergänzen der Klage durch den neuen Anspruch erforderlich, dass die Person mit diesem Anspruch auch das Widerspruchsverfahren durchmacht. Auch hier wird in der estnischen Rechtsprechung eher die Meinung vertreten, dass es dafür keinen Bedarf gibt. Diesem Standpunkt ist zuzustimmen. Sonst wäre es für die Behörde möglich zu vermeiden, dass die Streitigkeit ans Gericht gelangt, beispielsweise indem es den Verwaltungsakt während des Gerichtsverfahrens aufhebt, aber bald einen neuen Verwaltungsakt mit demselben Inhalt erlässt. Wenn die Person diesen Verwaltungsakt nicht sofort mit einem neuen Anspruch anfechten könnte, sondern das obligatorische Widerspruchsverfahren durchmachen müsste, könnte der Prozess unendlich dauern. Auch spricht für diese Lösung der Grundsatz der Verfahrensökonomie.

7. Tragen von Verfahrenskosten im Lichte des zeitlichen Faktors

Ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsgerichtsverfahrens ist, dass die unterliegende Partei ihre eigenen Verfahrenskosten und die Verfahrenskosten der anderen Partei zu tragen hat. In Situationen, in denen die Klage nicht wegen ihrer ursprünglichen Unbegründetheit, sondern wegen des zeitlichen Faktors abgewiesen wird, kann dieser Grundsatz zu einem ungerechten Ergebnis führen.

7.1. Verfahrenskosten im Falle der Verwerfung oder Abweisung der Klage

Wird die Klage verworfen oder wegen des fehlenden Klagerechtes oder wegen der Unerreichbarkeit des Zieles der Klage abgewiesen, dann sind die Verfahrenskosten nach §§ 108 Abs. 4 und 104 Abs. 5 Nr. 3–4 HKMS vom Kläger selbst zu tragen. Folglich kann die Verwerfung oder Abweisung der Klage für den Kläger nicht die günstigste Lösung sein.

7.2. Verfahrenskosten bei der Einstellung des Verfahrens

Ist der angefochtene Verwaltungsakt durch die Behörde aufgehoben oder der gewünschte Verwaltungsakt erlassen oder die gewünschte Handlung vollzogen worden und ist das Verfahren aus diesem Grunde einzustellen, hat der Beklagte nach § 108 Abs. 6 HKMS die Verfahrenskosten des Klägers zu tragen. Dies gilt nicht im Falle, wenn die behördliche Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes oder das Erlassen des in der Klage geforderten Verwaltungsaktes oder das Vollziehen der geforderten Handlung nicht durch das Einreichen der

Klage verursacht wurde. Nach der Meinung des Autors kann und muss auch diese Regelung – wie auch die sonstige Regelung bezüglich des Einstellens des Verfahrens (§ 152 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 HKMS) – erweiternd ausgelegt werden. Damit wären die Verfahrenskosten des Klägers auch dann dem Beklagten aufzuerlegen, wenn der Kläger seinen Ziel durch eine sonstige Tätigkeit des Beklagten erreicht hat, die nicht direkt die Aufhebung des Verwaltungsaktes, das Erlassen des gewünschten Verwaltungsaktes oder das Vollziehen der gewünschten Handlung bedeutet, die aber mit den genannten Fällen gleichgestellt werden kann. Vor allem zählen dazu beispielsweise das konkludente Aufheben des Verwaltungsaktes, die Änderung des Verwaltungsaktes in einer dem Aufheben gleichzustellenden Weise usw. Auch der Staatsgerichtshof hat von dieser Regelung ausgehend die Verfahrenskosten in dieser Weise beispielsweise dann geteilt, wenn angefochtene Verwaltungsakte durch die Behörde in so einer Weise verändert worden waren, die nach der Ansicht des Staatsgerichtshofes mit der behördlichen Aufhebung von Verwaltungsakten gleichzustellen war. Wichtig ist, dass der Hauptinhalt der aus §§ 108 Abs. 6 und 152 Abs. 1 Nr. 4 HKMS hervorgehenden Teilungsregel von Verfahrenskosten beibehalten wird – dass der Kläger sein Ziel erreicht hätte, dass es aufgrund der Tätigkeit des Beklagten erreicht würde und dass zwischen der Geltendmachung der Klage und der Tätigkeit des Beklagten ein angemessener Zusammenhang zu erkennen wäre.

Findet aber die Erledigung des Verwaltungsaktes, das Unmöglichwerden des Erreichens des Ziels der Aufhebungsklage oder die Unmöglichkeit der Stattgabe der Verpflichtungsklage wegen anderer Gründe als aufgrund der Tätigkeit des Beklagten statt, kann vom obengenannten Ansatz nicht ausgegangen werden. § 161 Abs. 2 VwGO sieht in so einem Fall für das Gericht die Möglichkeit des Teilens von Verfahrenskosten nach billigem Ermessen vor. In Estland ermöglicht § 108 Abs. 11 HKMS in so einer Situation das Erreichen einer angemessenen Lösung beim Teilen von Verfahrenskosten, danach kann das Gericht die Verfahrenskosten vollständig oder teilweise den Parteien selbst überlassen, wenn das Auferlegen von Verfahrenskosten der anderen Partei auf die unterliegende Partei für sie sehr ungerecht oder unangemessen wäre.

7.3. Verfahrenskosten beim Sachurteil

Ist der Klage stattzugeben, hat der Kläger Anspruch auf die Erstattung von Verfahrenskosten. Wird der Klage wegen des zeitlichen Faktors nicht stattgegeben, dann geht aus § 108 Abs. 1 HKMS hervor, dass der Kläger die Verfahrenskosten zu tragen hat, d. h. er hat sowohl seine Verfahrenskosten zu tragen als auch die Verfahrenskosten des Beklagten und des Beigeladenden zu erstatten. Doch muss berücksichtigt werden, dass die Klage ursprünglich begründet sein konnte und das ihre nachträglich eingetretene Unzulässigkeit durch Umstände bedingt sein konnte, die der Kläger auf keiner Weise vorhersehen oder vermeiden konnte. Zum Beispiel konnte der Kläger begründet eine rechtswidrige

Absage angefochten haben und seiner Klage wird nur deshalb nicht stattgegeben, weil aufgrund des Veränderns eines rechtlichen oder tatsächlichen Umstandes im Zeitpunkt des Ergehens des Urteils es nicht mehr möglich war, den entsprechenden Verwaltungsakt zu erlassen oder die entsprechende Handlung vollzuziehen. Das Teilen von Verfahrenskosten nach der allgemeinen Regel – die unterliegende Partei trägt die Kosten aller Verfahrensparteien – kann in dieser Situation für den Kläger ungerecht sein. Folglich könnte man in dieser Situation das Anwenden von § 108 Abs. 11 HKMS überlegen, der es ermöglicht, die Kosten teilweise oder vollständig den Parteien selbst zu überlassen, wenn das Auferlegen von Verfahrenskosten der anderen Partei auf die unterliegende Partei für sie äußerst ungerecht oder unangemessen wäre.

Wenn der Kläger wegen des Vergehens der Zeit und der Änderung von Umständen auf die Feststellungsklage übergehen musste, dann bedeutet die Stattgabe der Feststellungsklage in der Regel doch, dass der Kläger Anspruch auf die vollständige Ertattung von Verfahrenskosten hat.

Schlussfolgerungen

Die in der Einführung aufgestellte Hypothese, dass das Vergehen der Zeit und die Änderungen von Umständen das Endergebnis des Gerichtsverfahrens im Falle der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage erheblich mehr beeinflussen können, als HKMS es vorsieht, kann bejaht werden. Vor allem bedeutet das, dass die Stattgabe oder Abweisung der Klage nicht nur von der ursprünglichen Begründetheit der Klage abhängen muss, aber auch von der inzwischen verlaufenen Zeit und von den im Laufe dieser Zeit stattgefundenen Ereignissen. Die Erledigung des Verwaltungsaktes, das Unmöglichwerden des Erreichens vom Ziel der Aufhebungsklage oder die zu lange Periode vom Erlassen des Verwaltungsaktes, die das Vertrauen einer Dritten begründet hat, können die Stattgabe der Aufhebungsklage trotz der Tatsache, dass die Klage ursprünglich begründet sein konnte, ausschließen. Gleichwohl kann die Stattgabe der Aufhebungsklage dadurch beeinflusst werden, dass die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes in Rücksicht auf die im Zeitpunkt des Ergehens des Urteils bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Umständen bewertet wird. Die Stattgabe der Verpflichtungsklage kann vor allem auch dadurch beeinflusst werden, ob in der Zeit des Ergehens des Urteils der Erlass des gewünschten Verwaltungsaktes oder die Vornahme der gewünschten Handlung noch möglich wäre. Bei den behandelten Klagearten kann das Auftreten neuer Umstände auch zur Unzulässigkeit der Klage führen.

Zweitens kann die Hypothese bestätigt werden, dass der zeitliche Faktor den Bedarf bedeuten kann, im Gerichtsverfahren zusätzliche oder andersartige Verfahrenshandlungen vorzunehmen, die man sonst hätte nicht machen müssen. Es kann erforderlich sein, von der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage auf die Feststellungsklage überzugehen und in diesem Zusammenhang die Standpunkte der Verfahrensparteien zu dieser Frage einzuholen, weitere Beklagten einzu-

beziehen, neue Ansprüche geltend zu machen usw. Auch das Verwerfen der Klage, die Abweisung der Klage oder die Einstellung des Verfahrens sind möglich. Beim Teilen von Verfahrenskosten kann erforderlich sein auch zu berücksichtigen, wodurch so ein Endergebnis bedingt wurde.

Vom Vorgenannten ausgehend ist im Zusammenhang mit den behandelten Fragen erforderlich, diverse Gesetze zu konkretisieren. So wäre es angemessen, die Erledigung des Verwaltungsaktes als eine Grundlage des Endens der Wirksamkeit des Verwaltungsaktes in HMS und als Grundlage des Einstellens des Verfahrens der Aufhebungsklage in HKMS vorzusehen. Zu überlegen ist das Verschieben des maßgeblichen Zeitpunktes bei der Entscheidung der Aufhebungs- und Verpflichtungsklage auf den Zeitpunkt des Ergehens des Urteils. In Ausschreibungssituationen, unter anderem im Vergabeverfahren dürfte man beim Bestandsschutz der Vergabeergebnisse nicht so weit gehen, dass für den Kläger der effektive Rechtsschutz praktisch unmöglich wird. Man sollte nach besten Lösungen suchen, in denen das Schützen von Vergabeergebnissen nicht so sehr auf Rechnung des effektiven Rechtsschutzes erfolgen würde. Auch ist nach der Meinung des Verfassers dieser Arbeit keine gute Lösung, dass der erheblich nach dem Erlassen des Verwaltungsaktes eingelegten Aufhebungsklage mit dem Ziel des Schutzes der Dritten nicht stattgegeben wird (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 RVastS).

Außerdem werden in HKMS heute die prozessrechtlichen Folgen des zeitlichen Faktors nicht auf der besten Weise geregelt. Obwohl man in der Rechtsprechung schon heute Lösungen für gestellte Probleme gebildet hat, wäre korrekt, wenn der Gesetzgeber den Bedarf an angemessenen Regelungen überprüfen würde.

Diese Arbeit erhebt keinen Anspruch alle möglichen Fälle erschöpfend behandelt zu haben, in denen der zeitliche Faktor den Verlauf oder das Endergebnis des Verwaltungsgerichtsverfahrens beeinflussen kann. Die Vielfältigkeit von prozessrechtlichen Beziehungen bedingt, dass alle in den aus sie hervorgehenden Streitigkeiten entstehenden prozessrechtlichen Situationen nicht einfach vorhersehbar sind. Sicherlich wird die Entwicklung des Verwaltungsrechtes neue relevante Probleme stellen. Aber der Verfasser der Arbeit hofft, dass diese Untersuchung als der erste integrierte Ansatz zu dieser Problematik in Estland mindestens eine Hilfe künftigen Behandlungen dieses Themas leistet.

ELULOOKIRJELDUS

Nimi: Einar Vene
Sünniaeg: 5. mai 1977
Kodakondsus: Eesti
E-post: einar.vene@mail.ee

Haridus:

2006 – Tartu Ülikool, õigusteaduskond, doktoriõpe
2001–2005 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, magistriõpe, *magister iuris*
1998–2000 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, bakalaureuseõpe, *baccalaureus artium*
1995–1998 Tartu Ülikool, filosoofiateaduskond, ajaloo osakond, bakalaureuseõpe
1984–1995 Mustvee I Keskkool

Teenistuskäik:

2009 – Tartu Ringkonnakohtu kohtunik
1999–2009 Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Peamised uurimisvaldkonnad:

Haldusõigus, halduskohtumenetlus, riigivastutus

Teaduslikud publikatsioonid:

1. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – *Juridica* 2014/4, lk 331–338.
2. Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsakts als Voraussetzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage in der Rechtsetzung und Rechtsprechung Estlands. – *Juridica International*, 2013/1, lk 142–151.
3. Halduskohtumenetluse seadustiku §-d 44–47, 180–210, 246–248, 283, 292. Teoses K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
4. Põhiseaduse § 44. Teoses Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
5. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – *Juridica* 2007/5, lk 303–313.
6. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – *Juridica* 2005/10, lk 705–718.
7. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004. Kaasautor koos A. Aedmaa jt-ga.
8. *Reformatio in peius* – võimalikkus Eesti vaidemenetluses. Riigikohus 2003. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2004, lk 1581–1591.

9. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. Riigikohus 2002. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2003, lk 1338–1355.
10. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2002, lk 1129–1144.
11. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – Juridica 2000/5, lk 330–335.

CURRICULUM VITAE

Name: Einar Vene
Born: 5th of May, 1977
Citizenship: Estonian
E-mail: einar.vene@mail.ee

Education:

2006– Tartu University, Faculty of Law, PhD studies
2001–2005 Tartu University, Faculty of Law, MA studies, *magister iuris*
1998–2000 Tartu University, Faculty of Law, BA studies, *baccalaureus artium*
1995–1998 Tartu University, Faculty of Philosophy, Department of History, BA studies
1984–1995 Mustvee 1st Secondary School

Professional employment:

2009– Judge, Tartu Circuit Court
1999–2009 Advisor, Administrative Law Chamber, Supreme Court of Estonia

Research fields:

Administrative law, administrative court procedure, state liability

Publications:

1. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – *Juridica* 2014/4, lk 331–338.
2. Wirksamkeit des angefochtenen Verwaltungsakts als Voraussetzung für die Stattgebung der Aufhebungsklage in der Rechtsetzung und Rechtsprechung Estlands. – *Juridica International*, 2013/1, lk 142–151.
3. Halduskohtumenetluse seadustiku §-d 44–47, 180–210, 246–248, 283, 292. Teoses K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
4. Põhiseaduse § 44. Teoses Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
5. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – *Juridica* 2007/5, lk 303–313.
6. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – *Juridica* 2005/10, lk 705–718.
7. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004. Kaasautor koos A. Aedmaa jt-ga.

8. *Reformatio in peius* – võimalikkus Eesti vaidemenetluses. Riigikohus 2003. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2004, lk 1581–1591.
9. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. Riigikohus 2002. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2003, lk 1338–1355.
10. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2002, lk 1129–1144.
11. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – *Juridica* 2000/5, lk 330–335.

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Херберт Линдмяз.** Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Tartu, 1991.
2. **Peep Pruks.** Strafprozesse: Wissenschaftliche “Lügendetektion”. (Instrumentaldiagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. **Marju Luts.** Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. **Gaabriel Tavits.** Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. **Merle Muda.** Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. **Margus Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.
7. **Vallo Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu, 2002.
8. **Irene Kull.** Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu, 2002.
9. **Jüri Saar.** Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid (Eesti 1985–1999 longituuduurimuse andmetel). Tartu, 2003.
10. **Julia Laffranque.** Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Tartu, 2003.
11. **Hannes Veinla.** Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Tartu, 2004.
12. **Kalev Saare.** Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Tartu, 2004.
13. **Meris Sillaots.** Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Tartu, 2004.
14. **Mario Rosentau.** Õiguse olemus: sotsiaalse käitumise funktsionaalne programm. Tartu, 2004.
15. **Ants Nõmper.** Open consent – a new form of informed consent for population genetic databases. Tartu, 2005.
16. **Janno Lahe.** Süü deliktiõiguses. Tartu, 2005.
17. **Priit Pikamäe.** Tahtluse struktuur. Tahtlus kui koosseisupäraste asjaolude teadmine. Tartu, 2006.
18. **Ivo Pilving.** Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu, 2006.
19. **Karin Sein.** Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Tartu, 2007.
20. **Mart Susi.** Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dñaamilises käsitluses. Tartu, 2008.
21. **Carri Ginter.** Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Tartu, 2008.
22. **Villu Kõve.** Varaliste tehingute süsteem Eestis. Tartu, 2009.

23. **Katri Paas.** Implications of Smallness of an Economy on Merger Control. Tartu, 2009.
24. **Anneli Alekand.** Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu, 2009.
25. **Aleksei Kelli.** Developments of the Estonian Intellectual Property System to Meet the Challenges of the Knowledge-based Economy. Tartu, 2009.
26. **Merike Ristikivi.** Latin terms in the Estonian legal language: form, meaning and influences. Tartu, 2009.
27. **Mari Ann Simovart.** Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu, 2010.
28. **Priidu Pärna.** Korteriomanike ühisus: piiritlemine, õigusvõime, vastutus. Tartu, 2010.
29. **René Värk.** Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest mitteriiklike terroristlike rühmituste kontekstis. Tartu, 2011.
30. **Paavo Randma.** Organisatsiooniline teovalitsemine – *täideviija täideviija taga* kontseptsioon teoorias ja selle rakendamine praktikas. Tartu, 2011.
31. **Urmas Volens.** Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisvormid. Tartu, 2011.
32. **Margit Vutt.** Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu. Tartu, 2011.
33. **Hesi Siimets-Gross.** Das „Liv-, Est- und Curlaendische Privatrecht“ (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu, 2011.
34. **Andres Vutt.** Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection. Tartu, 2011.
35. **Eneken Tikk.** Comprehensive legal approach to cyber security. Tartu, 2011.
36. **Silvia Kaugia.** Õigusteadvuse olemus ja arengudeterminandid. Tartu, 2011.
37. **Kadri Siibak.** Pangandussüsteemi usaldusväärsuse tagamine ja teabekohustuste määratlemine finantsteenuste lepingutes. Tartu, 2011.
38. **Signe Viimsalu.** The meaning and functioning of secondary insolvency proceedings. Tartu, 2011.
39. **Ingrid Ulst.** Balancing the rights of consumers and service providers in electronic retail lending in Estonia. Tartu, 2011.
40. **Priit Manavald.** Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu, 2011, 193 lk.
41. **Anneli Soo.** Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu, 2011, 282 p.
42. **Arnold Sinisalu.** Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Tartu, 2012, 277 lk.
43. **Kaspar Lind.** Käibemaksupettused ja nende tõkestamine. Tartu, 2012, 155 lk.
44. **Berit Aaviksoo.** Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Tartu, 2013, 368 lk.
45. **Kai Kullerkupp.** Vallasomandi üleandmine. Õigusdogmaatiline raamistik ja kujundusvõimalused. Tartu, 2013, 398 lk.

46. **Iko Nõmm.** Käibekohustuse rikkumisel põhinev deliktiõiguslik vastutus. Tartu, 2013, 212 lk.
47. **Piia Kalamees.** Hinna alandamine õiguskaitsevahendite süsteemis. Tartu, 2013, 232 lk.
48. **Irina Nossova.** Russia's international legal claims in its adjacent seas: the realm of sea as extension of Sovereignty. Tartu, 2013, 205 p.
49. **Age Värvi.** Kulutuste kondiktsioon: teise isiku esemele tehtud kulutuste hüvitamine alusetu rikastumise õiguses. Tartu, 2013, 273 lk.
50. **Elise Vasamäe.** Autoriõiguste ja autoriõigusega kaasnevate õiguste jätkusuutlik kollektiivne teostamine. Tartu, 2014, 308 lk.
51. **Marko Kairjak.** Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, 179 lk.
52. **Kadi Pärnits.** Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Tartu, 2015, 179 lk.
53. **Leonid Tolstov.** Tort liability of the director to company's creditors. Tartu, 2015, 169 p.
54. **Janar Jäätna.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu, 2015, 242 lk.
55. **Katre Luhamäa.** Universal Human Rights in National Contexts: Application of International Rights of the Child in Estonia, Finland and Russia. Tartu, 2015, 217 p.
56. **Mait Laaring.** Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu, 2015, 267 lk.
57. **Priit Kama.** Valduse ja kohtuliku registri kande publitsiteet Eesti eraõiguses. Tartu, 2016, 194 lk.
58. **Kristel Degener.** Abikaasade vara juurdekasvu tasaarvestuse varasuhe. Tartu, 2016, 242 lk.
59. **Olavi-Jüri Luik.** The application of principles of European insurance contract law to policyholders of the Baltic states: A measure for the protection of policyholders. Tartu, 2016, 228 p.
60. **Kaido Künnapas.** Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksukohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõtte maksumenetluses. Tartu, 2016, 388 lk.
61. **Eve Fink.** Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eeldused ja piirid Euroopa liidu õiguses. Tartu, 2016, 245 lk.
62. **Arsi Pavelts.** Kahju hüvitamise nõue täitmise asemel ostja õiguste näitel. Tartu, 2017, 414 lk.
63. **Anna-Maria Osula.** Remote search and seizure of extraterritorial data. Tartu, 2017, 219 p.
64. **Alexander Lott.** The Estonian straits. Exceptions to the strait regime of innocent or transit passage. Tartu, 2017, 259 p.
65. **Dina Sõritsa.** The Health-care Provider's Civil Liability in Cases of Prenatal Damages. Tartu, 2017, 152 p.